



Centro di Ricerca per le Aree Interne e gli Appennini

*I libri di ArIA*

?





UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DEL MOLISE

# Migranti, territorio e lavoro

Le strategie d'integrazione

*a cura di*

Hilde Caroli Casavola - Luisa Corazza - Mario Savino

**RUBETTINO**

Il volume riunisce i contributi del convegno *Migranti, territorio e lavoro. Le strategie di integrazione*, organizzato dall'Università degli studi del Molise, in collaborazione con l'Accademia Diritto e Immigrazione-Adim, il 27 e 28 maggio 2021, nel quadro della ricerca finanziata dal Ministero dell'istruzione, università e ricerca scientifica, a valere sul FISR 2018-2020, promossa nell'ambito del Progetto *Migranti e comunità inclusive: diritti, pratiche di cittadinanza e prevenzione dei rischi* (approvato con la delibera Cipe n. 78 del 7 agosto 2017, C.u.p. H33B17000010001, GU serie generale n. 277 del 27 novembre 2017, p. 50).

# Introduzione

## Migrazioni, territorio e lavoro.

### Le strategie d'integrazione

Tra le peculiari conseguenze delle trasformazioni che dai primi anni Duemila investono gli Stati membri dell'Unione europea (crisi economica, aumento dei flussi migratori e altri), vi è quella di un'accresciuta consapevolezza in tutte le sue società nazionali dell'importanza – sociale, economica, politica – dei problemi legati alla partecipazione degli stranieri alle relative comunità nazionali. Che si tratti di cittadini di Paesi terzi o di apolidi, che si tratti di immigrati regolarmente o irregolarmente soggiornanti, di rifugiati, di richiedenti asilo e così via, l'integrazione dei migranti ha costituito in questi anni un tema centrale del dibattito pubblico in Europa. Si tratta di un tema strettamente legato a quello dell'eguaglianza economico-sociale (richiamando più precisamente le diseguaglianze, cresciute in misura esponenziale negli ultimi due lustri), valore fondante delle liberal-democrazie continentali, e che, anche a causa della strumentalizzazione puntualmente registrata nel dibattito politico, soprattutto nei periodi di campagna elettorale, giustifica ampiamente un'attenta riflessione e un ripensamento su come agevolare l'integrazione mediante le regole.

I diritti, le condizioni d'integrazione e le pratiche di cittadinanza nella società italiana hanno costituito il *focus* di numerose ricerche sul campo, dacché quasi dieci anni fa l'Alto Commissariato per i Rifugiati dell'Onu rilevò che «in Italia il percorso di integrazione dei beneficiari di protezione internazionale continua ad essere seriamente limitato [...]. Mancano infatti sia la strategia complessiva sia le misure specifiche volte a favorire tale percorso» (Alto Commissariato per i Rifugiati dell'Onu, *Raccomandazioni sugli aspetti rilevanti della protezione dei rifugiati in Italia*, luglio 2013).

In tale filone di ricerche, il Progetto Migranti e Comunità inclusive-MeCI, avviato nel marzo 2018 da un gruppo interdisciplinare di studiosi dell'Università del Molise (inizialmente di durata biennale, poi prorogato a causa dell'emergenza pandemica), è stato volto a rilevare ed elaborare le forme di un modello di comunità inclusiva per i migranti presenti nei

centri delle aree interne della regione, laddove si andavano sperimentando soluzioni potenzialmente utili anche in altre realtà locali (buone pratiche), tali da favorire concrete interazioni di carattere culturale e socio-politico fra i soggetti interessati (migranti e non). L'università del Molise e il territorio molisano si sono mostrati laboratori di particolare interesse per la sperimentazione di modelli di comunità nelle aree interne, sia per le peculiari caratteristiche dell'area regionale, sia per la presenza del Centro di ricerca per le Aree interne e gli Appennini (Aria), che dal 2016 costituisce un punto di riferimento per la ricerca nel settore, nella regione e su tutto il territorio nazionale.

La maturata consapevolezza del carattere strutturale del fenomeno migratorio, unita alla particolare enfasi sulle conseguenze della decrescita demografica e sulla Strategia nazionale delle Aree interne come strumento di contrasto dello spopolamento di vaste aree d'Italia, induceva a ricercare risposte non improntate a logiche emergenziali e di corto periodo, né esclusivamente normative. Le risposte dovevano essere in concreto praticabili e, a tal fine, adeguate alle peculiarità della situazione socio-economica, geografica, culturale dei diversi territori. In Molise, in particolare, l'alto rischio di spopolamento, l'indice di vecchiaia in costante aumento, la consistente crescita del numero degli stranieri dal 2015 e il grado di coesione delle comunità locali (anche legata alla presenza di molti immigrati "di ritorno") offrivano in quegli anni un contesto emblematico d'integrazione necessaria e ivi si davano, d'altro canto, esempi di microintegrazione riuscita, diffusa, di successo e "nel piccolo" (come nel caso di Ripabottoni, su cui v. *infra*, H. Caroli Casavola, L. Ronchetti, nota n. 46). Dall'osservazione di tale complessa e contraddittoria realtà, oggi ancor più rilevante, a fronte delle sfide poste dalla pandemia e dalle nuove minacce geopolitiche, ci chiediamo come intervenire, di quali strumenti e istituzioni dotare il Paese e gli enti locali impegnati, per uscire da una situazione di impasse gravida di ulteriori e maggiori incognite.

Nell'intento di rispondere a tali domande, niente affatto nuove eppure urgenti nel contesto della strumentalizzazione politica anche europea del tema, si volle promuovere l'iniziativa di un convegno – evento conclusivo del Progetto MeCI – dedicato a *Migrazioni, territorio e lavoro. Le strategie di integrazione*, organizzato nella primavera del 2021 dall'Ateneo molisano con il concorso dell'Accademia di Diritto e Immigrazione (Adim) e del Centro di eccellenza Jean Monnet IntoME dell'Università degli Studi della Tuscia. L'incontro, tenutosi a Campobasso (e da remoto), il 27 e 28 maggio 2022, articolato in due sessioni, è valso a effettuare una ricognizione delle principali strategie possibili e praticabili d'integrazione, definite a partire

dalle caratteristiche geo-territoriali delle regioni interessate e dal mercato del lavoro nazionale.

La discussione ha fatto emergere alcuni fattori decisivi nell'inclusione sociale dei migranti. Uno di questi è il suo legame con il territorio, cioè con le realtà locali nelle quali prendono corpo i processi d'integrazione. Nella costruzione di quel legame, componente essenziale per la (ri)costruzione dell'identità e dell'autonomia della persona migrante, l'ordinamento fornisce indicazioni oscillanti, ora di apertura, ora di chiusura. Anche in anni recenti, si è assistito al susseguirsi di norme di segno diverso, soprattutto in tema di accoglienza dei richiedenti asilo: basti pensare alla temporanea esclusione di tale categoria dal sistema di accoglienza integrata a livello locale o al tentativo di ostacolarne l'iscrizione anagrafica, presupposto per l'accesso a un'ampia gamma di prestazioni sociali. Interventi come questi hanno prodotto una sequenza di riforme e controriforme che ha destabilizzato i processi d'integrazione dei migranti nelle realtà locali. Inoltre, hanno costretto la Corte costituzionale a ribadire il primato della dimensione fattuale e "identitaria" del rapporto con un territorio rispetto alla tentazione di manipolazione giuridica di quella realtà. Come si evince dalla ricostruzione di queste vicende legislative, la prima condizione per l'attivazione di processi virtuosi d'integrazione a livello locale è rappresentata dalla stabilità del quadro normativo nazionale e dalla sua coerenza con la richiamata dimensione fattuale.

Non meno decisivo è il fattore lavoro, che rappresenta il principale canale d'integrazione, innanzitutto e per l'appunto sul piano concreto. Da causa, in molti casi, dell'immigrazione, il lavoro costituisce l'elemento che più di altri favorisce l'emancipazione economica e l'inserimento sociale della persona, consentendo l'inclusione all'interno della comunità di destinazione. Per questo lo studio delle tecniche di accoglienza delle popolazioni migranti e delle interconnessioni tra la disciplina dell'immigrazione e l'inclusione lavorativa rappresentano un banco di prova indicativo del grado d'integrazione dei migranti nei territori di destinazione.

L'intreccio tra migrazioni economiche e migrazioni forzate, i problemi connessi alla tutela dei diritti umani e le pratiche d'inclusione che si sono sviluppate all'interno delle diverse comunità individuano nel lavoro, nelle modalità di reclutamento e nelle rispettive tecniche di tutela, una cartina di tornasole della capacità dei territori di accogliere e integrare i migranti.

L'analisi dell'integrazione attraverso il lavoro mostra infatti tutta la sua complessità, quando, nella declinazione territoriale delle diverse pratiche, emergono sacche di sfruttamento e aree di sotto-tutela. Lo sfruttamento lavorativo, di recente destinatario di un preciso inquadramento crimino-

logico e di un sistema di contrasto incentrato essenzialmente sullo strumento penalistico, ha trovato invero nella fragilità dei lavoratori immigrati e nelle difficili condizioni di vita materiale degli stessi un facile terreno d'innesto. Il contrasto allo sfruttamento lavorativo diviene dunque parte integrante delle tecniche d'inclusione delle popolazioni migranti all'interno di un determinato territorio, rappresentando in molti casi la base per la costruzione di un sistema di vita dignitoso e fondato sul rispetto dei diritti fondamentali della persona.

Per queste ragioni, la discussione intorno alle strategie d'integrazione elaborate dai diversi territori ha dedicato ai temi del lavoro e dello sfruttamento lavorativo uno spazio specifico, volto a esaminare il ruolo del lavoro (regolare) come strumento d'integrazione (prima, durante e dopo la pandemia) e dello sfruttamento lavorativo come strumento di segregazione sistematica dei migranti, che ne impedisce l'inclusione nella comunità di destinazione.

Il volume riunisce i contributi del gruppo di studiosi che hanno accettato di discutere di questi temi con noi e che hanno specifiche competenze in materia d'immigrazione nelle diverse aree scientifiche di riferimento (diritto, sociologia, economia), accomunati dall'impegno nello studio dei modelli d'integrazione delle popolazioni migranti. Li ringraziamo per gli spunti di riflessione e gli appigli sicuri che ci hanno fornito, così come ringraziamo le dottoresse Benedetta De Lisi e Silvia Reale e il dottor Giuseppe Centillo, per il loro puntuale supporto nell'organizzazione del convegno, la dottoressa Maria Teresa De Blasis e i dottori Enzo Di Cienzo e Fabio Iacobone, del Dipartimento giuridico dell'ateneo molisano, per l'aiuto e l'assistenza anche tecnica nella sede dell'incontro, e infine i dottori Michele Barone e Marco Saluppo per l'attento e prezioso lavoro redazionale.

Il volume s'inscrive, peraltro, nella ormai lunga serie di iniziative che l'Università degli studi del Molise promuove da tempo sul tema complesso delle migrazioni e le ricadute operative nell'organizzazione delle collettività locali. Tutti i contributi coniugano l'analisi dei dati fattuali con l'attenzione alle realtà sociali ed economiche, le regole gius-pubblicistiche e lavoristiche, le prassi amministrative e il contesto istituzionale e politico.

La Parte I del volume è dedicata all'integrazione nel suo rapporto con il territorio. Nel dibattito italiano si è giunti tardi a riconoscere che le migrazioni possono costituire il motore per lo sviluppo e il rilancio delle realtà locali, in particolare nelle aree interne e nei piccoli comuni. Come evidenzia Manuela Consito nel suo contributo di apertura – che esamina le “tracce” del concetto d'integrazione ricavabili dall'ordinamento – sono le piccole realtà locali che meglio consentono di attivare strategie d'in-

tegrazione individualizzate, fondate non (solo) sull'assimilazione degli usi e costumi delle comunità ospitanti, ma (anche) sulla valorizzazione degli specifici tratti identitari e di autonomia della persona straniera. Alla costruzione di percorsi individualizzati d'integrazione diffusa in piccoli centri tende anche il Sistema di accoglienza integrato (Sai), di cui sono beneficiari i richiedenti asilo e i titolari di protezione internazionale. Le caratteristiche del Sai e della rete di enti locali che lo sostiene sono l'oggetto dell'analisi di Monia Giovannetti, che efficacemente illustra le ricadute degli interventi di accoglienza integrata sui territori e lascia intravedere, a dispetto delle oscillazioni legislative, il consolidarsi di una "via italiana" all'integrazione. A conclusione della Parte I, il contributo di Giacomo D'Amico esamina la portata della sentenza n. 186 del 2020, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità del divieto d'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, desunto dall'art. 13 del d.l. n. 113/2018 (c.d. decreto Salvini): l'iscrizione anagrafica è la conseguenza di un legame tra l'individuo e il territorio che il legislatore non può disconoscere senza intaccare una fondamentale componente giuridica dell'identità individuale.

Nella Parte II il *focus* si sposta sull'integrazione mediante il lavoro. Se, da un lato, il lavoro costituisce il principale fattore che consente l'inclusione dei migranti all'interno delle comunità di destinazione, la disciplina che regola il lavoro dei migranti presenta una serie di criticità che spesso costituiscono, esse stesse, un fattore di ostacolo al processo d'integrazione, come illustra lucidamente il contributo di Madia D'Onghia in apertura della parte seconda. La questione risulta poi ulteriormente complicata dall'emergenza pandemica, tema affrontato da Maria Teresa Ambrosio, la quale analizza come l'emergenza sanitaria ha inciso sulla condizione dei lavoratori migranti indebolendone ulteriormente la posizione. Sul piano del lavoro, l'altra faccia dell'integrazione è rappresentata senza dubbio dal fenomeno dello sfruttamento lavorativo, che costituisce una vera e propria forma di segregazione che non solo lede la dignità della persona del lavoratore, ma ne impedisce l'inclusione all'interno della comunità. È questo l'oggetto del contributo di Marco Omizzolo, pioniere della ricerca sul campo sul tema del caporalato. La parte II si chiude con una ricerca sulla diffusione del fenomeno dello sfruttamento lavorativo nel territorio molisano e sulle relative tecniche di contrasto condotta da Francesco Belmonte.

La Parte III ha, infine, a oggetto l'analisi fenomenologica del rapporto tra alcuni specifici territori del nostro Paese e le strategie d'integrazione concretamente sperimentate. Vi sono distintamente esaminati tre esempi

paradigmatici, tratti dalla realtà trentina, molisana e calabrese. Si tratta, in tutti i casi, di territori morfologicamente simili, collinari e sovente montani, con un'economia prevalentemente agricola e ad alta incidenza di lavoro stagionale e di manodopera a basso costo e poco o per nulla qualificata. Motivi per cui si registrano le costanti dell'impiego di stranieri irregolari (come braccianti agricoli) e di un tipo di migrazione circolare. Tuttavia, se nell'esperienza molisana, ricostruita da Hilde Caroli Casavola e Laura Ronchetti, e in quella calabrese, esaminata da Donatella Loprieno, rileva in particolare la duplice circostanza che i territori si caratterizzano come aree interne, carenti sotto il profilo dei servizi di trasporto, d'integrazione scolastica e abitativa, nonché a forte rischio di spopolamento, e che il lavoro è un lavoro sommerso (o c.d. a nero), nel caso trentino, invece, le condizioni di contesto s'inscrivono in un quadro di legalità e dimostrano l'assunzione di maggiori responsabilità giuridiche (anche se non necessariamente funzionali all'integrazione): prevalgono, infatti, forme contrattuali a tempo determinato e vi è un'esplicita richiesta da parte delle organizzazioni imprenditoriali di flussi d'immigrazione "regolati", come emerge dalle evidenze empiriche documentate "sul campo" da Francesco della Puppa e Serena Piovesan.

Tutti i contributi inducono a riflettere – sulla base delle diverse culture e sensibilità degli Autori, ma anche di un dialogo intenso all'interno di una comunità scientifica molto attiva (valgano per tutte le molteplici iniziative dell'AdimBlog) – sulle dinamiche recenti, i nodi problematici, le varianti e invariati della convivenza di autoctoni e stranieri nel territorio nazionale. Occasioni di analisi interdisciplinari del tipo di quella da cui nasce il presente volume sono utili non solo a rivolgere lo sguardo a una realtà spesso volutamente ignorata, ma anche a ripensare il passato e ridefinire le prospettive del futuro alla luce dei valori e dei riferimenti che emergono dalle esperienze, anche italiane, di un tempo non molto lontano.

Hilde Caroli Casavola, Luisa Corazza, Mario Savino

Parte prima  
Integrazione e territorio



Manuela Consito\*

## Le strategie d'integrazione del migrante: un'introduzione

### 1. *Assimilazione, integrazione, inclusione: una progressione discontinua*

L'occasione del convegno dedicato ai *Migranti, territorio e lavoro: le strategie d'integrazione* consente di affrontare i temi, spesso dibattuti, dell'integrazione e dell'inclusione della persona straniera presente sul territorio nazionale in un'ottica che non sia più rivolta ai soli richiedenti asilo, ma che possa consentire una progressione verso una – seppur breve – analisi di sistema.

Si vuole portare attenzione sia al lessico che alle sue sfumature, dove è forse ultroneo ricordare come termini quali integrazione e inclusione siano legati ad altri, quali il soggiorno e l'insediamento, evocando nel passaggio dai primi ai secondi un'idea di progressione del legame tra migrante e territorio che, attraverso livelli successivi, consente di volta in volta di sempre più dettagliare e definire lo *status* della persona straniera presente in Italia.

Si può qui solo accennare al dato, noto, che sul piano storico vede una prima declinazione di questo rapporto secondo un'ottica che traduce l'integrazione principalmente in termini di assimilazione a quanto è capace di distinguere – secondo profili di lingua, tradizioni, costumi e norme – la comunità ospitante.

Secondo tale approccio non si evidenzia una volontà di comprensione e di apertura verso le peculiarità dello straniero, dov'è piuttosto la delimitazione dei caratteri della consociazione di riferimento come società ospite, di cui si definiscono e delimitano i tratti identitari siccome promananti da culture o tradizioni comuni capaci di contraddistinguerla come gruppo sociale, che la rende capace di distinguersi da chi è, invece, estraneo<sup>1</sup> a essa.

\* Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Torino.

Solo ove s'intraveda un'omogeneità si consente di giungere a una fusione in forza di una capacità d'integrazione e di permeabilità da parte dello straniero, che apre a ipotesi di "annessione-assimilazione"<sup>2</sup>, portate a compimento con il formale riconoscimento dell'individuo quale membro della comunità attraverso il processo di concessione della cittadinanza<sup>3</sup>.

## 2. I possibili percorsi verso l'integrazione nel rapporto tra ordinamenti

Secondo la diversa prospettiva di un riconoscimento, di una tutela identitaria del *particolare* di cui la persona straniera è portatrice, la prospettiva d'integrazione<sup>4</sup> importa *in primis* uno svolgersi del rapporto tra ordinamento ospite e ordinamento del migrante che a momenti di tota-

<sup>1</sup> J. KRISTEVA, *Stranieri a sé stessi*, 1988<sup>1</sup>; trad. it. A. Serra, Donzelli, Roma 2014, p. 102: «Con la costituzione degli Stati-nazione, giungiamo alla sola definizione moderna, accettabile e chiara dell'estraneità: lo straniero è colui che non appartiene allo Stato in cui ci troviamo, che non ha la medesima nazionalità», cit. da A. CALORE, *Cittadinanze nell'Antica Roma*, Giappichelli, Torino 2018, vol. 1, *Letà regia*, p. 3; P. MINDUS, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze UP, Firenze 2014, p. 233.

<sup>2</sup> A. CALORE, *op. cit.*, pp. 31 e 36. La mancanza di omogeneità o distanza culturale tra individui appartenenti a comunità diverse torna nel tempo, ove sia qui consentito solo accennare alla differenza cittadini metropolitani, cittadini e sudditi coloniali, cui venne affiancata poi la condizione degli assimilati del periodo del c.d. colonialismo italiano: R. CAVALLO PERIN, *Migrazioni, diritti dell'uomo e circolazione tra ordinamenti giuridici*, in F. ASTONE, R. CAVALLO PERIN, A. ROMEO, M. SAVINO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, Edizioni Università degli Studi di Torino, Torino 2019, p. 138; N. CAMILLERI, *Oltre i confini della cittadinanza*, in M. AGLIETTI (a cura di), *Finis Civitatis. Le frontiere della cittadinanza*, FrancoAngeli, Milano 2017, p. 150; O. DE NAPOLI, *Colonialismo e diritto pubblico: il superamento del paradigma manciniano*, in G. BASCHERINI, G. RUOCCO (a cura di), *Lontano vicino. Metropoli e colonie nella costruzione dello Stato nazionale italiano*, Jovene, Napoli 2016, p. 65; U. BORSI, *Cittadinanza e sudditanza coloniale nell'ordinamento odierno*, in *Atti del terzo Congresso di studi coloniali* (Firenze 12-17 aprile 1937), Sansoni, Firenze 1937, vol. 3, sez. II (Giuridica), p. 59; Id., *Corso di diritto coloniale*, Cedam, Padova 1932; E. CIBELLI, *Sudditanza coloniale e cittadinanza italiana libica*, Libreria Detken e Rocholl, Napoli 1930, p. 53; S. ROMANO, *Corso di diritto coloniale*, Athenaeum, Roma 1918, pp. 128 e ss.; A. BRUNIALTI, *Le colonie degli italiani*, in *Biblioteca di Scienze politiche e amministrative*, UTET, Torino 1897, vol. 9, serie II, p. 249.

<sup>3</sup> Per un quadro ricostruttivo d'insieme a partire dal dato storico si consenta il rinvio A. M. CONSITO, *La cittadinanza e le sue forme*, Jovene, Napoli 2021, pp. 7 e ss.

<sup>4</sup> Per una recente analisi dei differenti profili dell'integrazione giuridica del migrante: H. CAROLI CASAVOLA (a cura di), *Le migrazioni e l'integrazione giuridica degli stranieri*, Giappichelli, Torino 2021.

le indifferenza accompagna momenti di valorizzazione delle specificità “altre”.

*È il caso degli usi, costumi e più in generale di regole morali che connotano categorie della popolazione residente capaci di assurgere a ordinamenti essi stessi<sup>5</sup> e individuabili in ragione della professione religiosa, della provenienza geografica, dell'etnia ove non dell'appartenenza tribale o a caste.*

Si pensi alle intime credenze religiose dei consociati che in nessun caso possono costituire fatti cui un provvedimento amministrativo può ricollegare effetti<sup>6</sup>, salvi restando i limiti del buon costume per i riti; ancora si pensi all'astensione in assoluto o in giorni particolari dall'uso di taluni cibi e bevande o di taluni processi produttivi con richiesta del rispetto di talune regole agricole e alimentari di carattere religioso, quali ad esempio la disciplina alimentare, tipiche della religione ebraica o musulmana.

A queste si affiancano istanze intese a offrire risposta a una richiesta di tutela speciale<sup>7</sup> a opera dell'ordinamento ospite utile a consentire un adattamento<sup>8</sup> della legislazione alle variabili condizioni locali con un apparato di norme e di regolamenti amministrativi che tengano conto e valorizzino talune specificità.

<sup>5</sup> S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, 1946<sup>2</sup>, a cura di Alberto Romano, Giuffrè, Milano 2013; R. CAVALLO PERIN, A. POLICE, F. SAITTA (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, in L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Firenze UP, Firenze 2016, vol. 1, pp. 8 e ss.

<sup>6</sup> Cons. St., sez. I, sentenza 15 maggio 2002, n. 1207/2002.

<sup>7</sup> In tal senso potrebbe oggi leggersi l'assunto secondo il quale «gli uomini e le donne oltre a quelli della vita e della libertà, hanno altri diritti, che però non derivano dalla nostra umanità, ma da concezioni collettive dei beni sociali, e hanno un carattere locale e particolare»: M. WALZER, *Spheres of Justice*, Basic Books, New York 1983; trad. it. G. Rigamonti, *Sfere di giustizia*, Laterza, Roma-Bari 2008, p. 11.

<sup>8</sup> Sottolinea come le caratteristiche proprie di un gruppo possano talora non venire più in rilievo in modo neutro ma essere interpretate e talvolta enfatizzate al fine di farne lo strumento connotativo del gruppo, il simbolo: C. CAMPOSILVAN, *Libertà di culto e discriminazioni: la direttiva del Ministero dell'Interno del 26 gennaio 2009*, in D. TEGA (a cura di), *Le discriminazioni razziali ed etniche. Profili giuridici di tutela*, Armando, Roma 2011, p. 222; R. MAZZOLA, *Libertà di culto e sicurezza urbana nella direttiva del ministro dell'interno per le manifestazioni nei centri urbani e nelle aree sensibili*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», n. 2, 2009, p. 410; evidenza come la disponibilità di luoghi per l'esercizio del culto sia necessaria conseguenza del riconoscimento costituzionale della libertà di religione: R. BOTTA, «Diritto alla moschea» tra «intesa islamica» e legislazione regionale sull'edilizia di culto, in S. FERRARI (a cura di), *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, il Mulino, Bologna 2000, p. 109, ricordato da B. GAGLIARDI, *La polizia locale dei comuni*, Jovene, Napoli 2007, p. 205, nt. 143.

Sono quelle «nuove utilizzazioni sperimentali»<sup>9</sup> delle norme di polizia locale funzionali allo sviluppo di un ordinato instaurarsi della convivenza in seno alle moderne società – urbane e non – con una funzione conformativa<sup>10</sup> e di mediazione dei conflitti sociali già sperimentata nella disciplina regolamentare di polizia, igiene ed edilizia nei secoli XIX e XX (ad es. menu appositi nelle mense, modalità peculiari di sepoltura dei defunti<sup>11</sup> e di mantenimento dei cimiteri<sup>12</sup>, ovvero le modalità di macellazione all'interno del mattatoio comunale).

Su altro e diverso piano si pongono poi quei vincoli a fronte di comportamenti o atti *contra ius*, ove il portato della persona straniera non risulti in concordanza con l'apporto valoriale fondamentale e non negoziabile dell'ordinamento ospite. Qui il richiamo è a pratiche che sono considerate contrarie al rispetto della persona tali da costituire un vero e proprio reato (si pensi alla circoncisione femminile o infibulazione<sup>13</sup>).

<sup>9</sup> B. GAGLIARDI, *op. cit.*, p. 202.

<sup>10</sup> I regolamenti conformativi assecondano la vocazione dell'ente associativo a disciplinare aspetti della vita locale non direttamente correlati all'esercizio della funzione amministrativa ma consistenti nell'imposizione di obblighi di comportamento nei confronti dei cittadini residenti nel territorio, funzionali al mantenimento e alla promozione della convivenza civile: M.C. ROMANO, *Autonomia comunale e situazioni giuridiche soggettive. I regolamenti conformativi*, Jovene, Napoli 2012, pp. 238 e ss., la quale riporta anche come significativo il Regolamento di Polizia urbana del Comune di Torino, art. 1: «Il Regolamento di Polizia urbana disciplina, in conformità ai principi generali dell'ordinamento giuridico ed in armonia con le norme speciali e con le finalità dello Statuto della Città, comportamenti ed attività comunque influenti sulla vita della comunità cittadina al fine di salvaguardare la convivenza civile, la sicurezza dei cittadini e la più ampia fruibilità dei beni comuni e di tutelare la qualità della vita e dell'ambiente».

<sup>11</sup> B. GAGLIARDI, *op. cit.*, p. 152; A. ROCCELLA, *Macellazione e alimentazione*, in S. FERRARI (a cura di), *op. cit.*, pp. 201 e ss.

<sup>12</sup> A. PACINI, *I musulmani in Italia. Dinamiche organizzative e processi di interazione con la società e le istituzioni italiane*, in S. FERRARI (a cura di), *op. cit.*, p. 25; R. ALUFFI BECK-PECCOZ, *The legal treatment of the Muslim minority in Italy*, in EAD., G. ZINCONI (a cura di), *The legal treatment of Islamic minorities in Europe*, Peeters, Leuven 2004, p. 141. Per uno studio sulla presenza e l'interazione con le istituzioni delle minoranze musulmane in talune realtà europee: J.R. BOWEN, C. BERTOSI, J.W. DUYVENDAK, M.L. KROOK, *European States and their Muslim Citizens. The Impact of Institutions on Perceptions and Boundaries*, Cambridge UP, Cambridge 2015.

<sup>13</sup> Art. 583 bis c.p.: INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, *How to put an end to the practice of female genital mutilation (Fgm)? Panel Discussion Report*, 6 febbraio 2008. G. MASTRANGELO, *Circoncisione, infibulazione ed altre manomissioni del corpo dei minori: sanzioni penali, scriminanti e strumenti internazionali alla luce della risoluzione Onu 67/146 del 20 dicembre 2012, della risoluzione del Parlamento europeo sull'abolizione delle mutilazioni genitali femminili 2012/2684 del 14 giugno 2012 e della risoluzione del*

Sono spunti cui ora si vuole solo accennare, ma che consentono di rinvenire nel tempo una progressione nell'ordinamento ospite che dalla semplice assimilazione muove verso altra e diversa prospettiva capace di orientarsi verso forme d'integrazione.

### 3. *L'integrazione nel diritto positivo*

Nel diritto positivo italiano il riferimento letterale all'integrazione vede il termine riferito a «quel processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società»<sup>14</sup>. È questo l'obiettivo cui è preordinata la stipulazione dell'accordo d'integrazione, inteso come quel patto articolato per crediti che impegna lo straniero a sottoscrivere specifici obiettivi d'integrazione, da conseguire nel periodo di validità del permesso di soggiorno e che rappresenta condizione necessaria per il rilascio di tale permesso.

L'integrazione evoca poi senz'altro il tema nelle misure di accoglienza per richiedenti asilo, che come noto sono graduate secondo livelli differenti: non tutte possono dirsi funzionali all'integrazione, atteso l'intento di garanzia anzitutto della sopravvivenza della persona per il caso delle prestazioni di primo soccorso e assistenza, ma in ogni caso secondo un succedersi che vede l'accoglienza come un percorso volto a promuovere forme d'integrazione.

Ove si guardi infatti ai livelli successivi alla prima accoglienza, ancora limitata e temporanea, poiché a copertura di quella situazione transeunte che va dall'accesso o approdo sul territorio nazionale del migrante che manifesti espressamente la volontà di richiedere protezione sino alla definizione del relativo procedimento, si scorge un impianto progressivo di misure e prestazioni amministrative che possono dirsi funzionali all'integrazione.

*Consiglio d'Europa sull'integrità fisica dei minori, doc. 13042 del 2 ottobre 2012, in «Dir. famiglia e persone», n. 1, 2015, p. 226; C. COLOMBO, L'articolo 583 bis c.p. un illecito compiuto in nome della religione?, in «Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza», 2009, p. 61; F. BASILE, La nuova incriminazione delle pratiche di mutilazioni degli organi genitali femminili, in «Dir. pen. proc.», n. 6, 2006, p. 680.*

<sup>14</sup> D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, art. 4 bis.

Il pensiero è in particolare all'accoglienza di c.d. secondo livello del noto modello del «Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati – Sprar», poi «Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati – Siproimi», ora Sistema di accoglienza integrato – Sai<sup>15</sup>, basato su proposte progettuali degli enti locali, destinate all'accoglienza e all'avvio del processo d'integrazione di richiedenti asilo e di titolari di protezione internazionale che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza, secondo un modello di «accoglienza integrata» funzionale al perseguimento dell'autonomia individuale e a supportare percorsi d'integrazione e d'inclusione sociale dei soggetti accolti.

Seppur anche in queste ipotesi non è dato trovare una declinazione più compiuta del termine che qui ora s'indaga, è possibile desumerne i tratti dal dettaglio delle misure di supporto e sostegno a livello locale, che danno conto della necessità, tra le altre misure, di portare a una prima attivazione dell'insegnamento della lingua italiana.

La conoscenza della lingua si conferma perciò come primo ed essenziale passo per avviare e attivare un sistema e un processo di facilitazione della comunicazione e, quindi, d'integrazione: il riferimento è ai corsi di base di apprendimento della lingua italiana per gli adulti, che si affiancano all'obbligo scolastico per i minori, accanto ai quali si pongono le misure della formazione volta al mondo del lavoro.

#### 4. *L'inclusione nell'interpretazione offerta dalla giurisprudenza costituzionale*

Volendosi soffermare sul secondo termine evocato, l'inclusione, è utile chiarire come non si tratti di un sinonimo d'integrazione, poiché appare legato a indicatori altri e ulteriori che trovano più esplicito riferimento non tanto nel dato normativo quanto in quello offerto dalla giurisprudenza, anzitutto costituzionale.

<sup>15</sup> D.l. 21 ottobre 2020, n. 130, c.d. Decreto Immigrazione, conv. con l. 18 dicembre 2020, n. 173, su cui per un breve inquadramento si consenta il rinvio a: M. CONSITO, *Tutela amministrativa del migrante e ordine pubblico nella gestione dell'accoglienza*, in «Il Foro italiano-Gli speciali», n. 3, 2021, pp. 109 e ss.; EAD., *L'accoglienza e il trattenimento del richiedente asilo dopo il c.d. decreto immigrazione 2020: tra (tiepidi) ritorni al passato e nuove restrizioni*, in «ADiM Blog», Analisi & Opinioni, mese 12, 2020.

L'inclusione appare correlata a elementi che si potrebbero definire di radicamento territoriale<sup>16</sup>, dove la dimora o residenza possono assumere rilevanza ove utili a valorizzare una stabile «inclusione e una partecipazione alla vita locale della società al cui progresso si concorra»<sup>17</sup>.

Tutti elementi, questi, ritenuti indicatori di un inserimento socio-giuridico nel contesto nazionale, perciò di appartenenza<sup>18</sup>.

La stabilità e la continuità del soggiorno su un territorio, di cui costituiscono corollario gli indici di un inserimento radicato nella comunità di riferimento, sono evocate come possibili indicatori di un'appartenenza consolidata, tanto da divenire elemento utile all'ampliamento di diritti di prestazione sociale, considerati come propri dei cittadini, anche ad altri: così per il caso dell'estensione dell'assegno sociale ai cittadini europei o ai cittadini extraeuropei titolari di un permesso di soggiorno di lungo periodo<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Secondo quanto previsto nel codice civile unitario il fatto del domicilio dello straniero da dieci anni non interrotti stabilisce quale conseguenza giuridica l'attribuzione al figlio di questi nato in Italia della cittadinanza italiana; così l'art. 788 del medesimo codice richiede la condizione della residenza nel caso in cui si voglia assumere uno straniero come testimone in un testamento pubblico o segreto.

<sup>17</sup> Corte Cost. 15 marzo 2019, n. 50, in «Foro it.», n. 1, 2019, pp. 1485 e ss.; G. BASCHERINI, *Obbligo o parità? Ancora in tema di prestazioni assistenziali a favore degli stranieri extracomunitari, ma per l'assegno sociale ci vuole il permesso Ue per soggiornanti di lungo periodo* (Osservazione a Corte cost. 15 marzo 2019 n. 50), in «Giur. cost.», 2019, p. 750.

<sup>18</sup> Vedi. CGUE, 18 luglio 2007, causa C-213/05, dove si sottolinea come una prestazione sociale quale l'assegno parentale sia concesso per agevolare le persone che, attraverso la scelta del loro luogo di residenza, hanno instaurato un legame effettivo e sufficientemente stretto con la società dello Stato di riferimento, costituendo la misura uno strumento di politica familiare nazionale diretto a incentivare la natalità nel Paese.

<sup>19</sup> A commento degli interventi più recenti della Corte costituzionale si vedano: F. CORVAJA, *Finale di partita. L'incostituzionalità dei requisiti di lungo-residenza previsti dalle leggi regionali quali condizioni di accesso alle prestazioni sociali*, in «Osservatorio cost.», n. 6, 2020; M. BELLETTI, *La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali. Un tentativo di delineare un quadro organico della giurisprudenza in argomento*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 30 gennaio 2019, pp. 1 e ss.; C. CORSI, *La trilogia della Corte Costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in «Le Regioni», n. 5-6, 2018, p. 1170; D. MONEGO, *La "dimensione regionale" nell'accesso alle provvidenze sociali*, in «Le Regioni», n. 1-2, 2014, pp. 244 e ss.; F. CORVAJA, *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, in «Le Regioni», n. 6, 2011, p. 1257; ID., *Libera circolazione dei cittadini e requisito di residenza regionale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, in «Le Regioni», n. 3, 2008, p. 611; per un inquadramento generale: ID., *Quanto eguali? Cittadini e stranieri tra principio di eguaglianza e divieti di discriminazione*, in G.P. DOLSO

L'inclusione così delineata viene dal giudice costituzionale portata in evidenza, a voler sottolineare la necessità per il nostro ordinamento di andare a riconoscere un sistema globale di diritti civili dello straniero che risultino essere pari a quelli dei cittadini italiani.

Centrale è l'assunto secondo il quale non è sufficiente una permanenza sul territorio meramente transitoria, poiché manchevole di quel dato di continuità che formalizza un vero e proprio stabilimento<sup>20</sup>, che può assumere significato in ragione di una durata protratta<sup>21</sup> per un periodo pluriennale anche per chi già sia cittadino<sup>22</sup>, sì da offrire utile comprova di essere davvero parte della collettività di riferimento<sup>23</sup>.

(a cura di), *Dignità, eguaglianza e Costituzione*, Eut, Trieste 2019, pp. 180 e ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino 2013.

<sup>20</sup> Una richiesta in termini di stabilità della permanenza su un dato territorio che sia eventualmente posta come regola di preferenza nell'accesso a talune prestazioni sociali e non sia presupposto necessario di ammissione ai benefici non è escluso ove possa essere correlato a garanzie di stabilità: così per l'assegnazione di alloggi di edilizia popolare un dato tempo di permanenza, ove non sproporzionato e discriminatorio e utile a dimostrare «un livello sufficiente di integrazione nella comunità» di residenza, a comprova dell'instaurazione di un legame con la comunità locale: CGUE, 23 marzo 2004, causa C-138/02, *Collins*; Corte Cost., 11 giugno 2014, n. 168: la previsione di una certa anzianità di soggiorno o di residenza sul territorio ai fini dell'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica potrebbe trovare ragionevole giustificazione nella finalità di «evitare che detti alloggi siano assegnati a persone che, non avendo ancora un legame sufficientemente stabile con il territorio, possano poi rinunciare ad abitarvi, rendendoli inutilizzabili per altri che ne avrebbero diritto». Sul rilievo della residenza e del c.d. attaccamento territoriale: M. SAVINO, *Quale cittadinanza per l'Italia*, in ID. (a cura di), *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, Editoriale Scientifica, Napoli 2014, pp. 27 e ss.

<sup>21</sup> Così torna a sottolinearsi anche con riguardo a prestazioni di garanzia minima reddituale dove al beneficio economico si accompagna un più ampio progetto personalizzato volto a «traghetare verso l'autonomia [...] chi si trovi in condizioni di povertà» con richiesta di una correlazione tra la prestazione e un maggiore e più intenso radicamento nel territorio tale da evitare di rendere la realizzazione del progetto vanificata e/o non perseguibile: Corte Cost. 10 luglio 2020, n. 146.

<sup>22</sup> Da notare come lo stesso legislatore possa esigere una residenza protratta per un periodo di tempo significativo sul territorio nazionale dallo stesso cittadino a fronte di diritti di prestazione sociale che vedono fondarsi su elementi che possano evocare quel doveroso contributo al progresso materiale o spirituale della società richiesto a ogni cittadino (art. 4, c. 2, Cost.): Corte Cost. 15 marzo 2019, n. 50, in «Foro it.», n. 1, 2019.

<sup>23</sup> Si pensi all'accesso a prestazioni sociali per le quali sia prevista, proprio a cagione dell'integrazione intesa quale elemento cardine per la promozione di una coesione sociale ed economica, un'equiparazione con il cittadino dello straniero legata, tra il resto, al soggiorno legale e ininterrotto sul territorio nazionale: CGUE, Grande sezione, 24 aprile 2012, causa C-571/10, *Servet Kamberaj c. Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano*.

È di evidenza il richiamo al principio di solidarietà (art. 2 Cost.), che connota in particolare taluni diritti sociali<sup>24</sup>, quale sostegno offerto all'individuo dalla collettività nella quale egli abbia operato anche quale «corrispettivo solidaristico per quanto doverosamente offerto al progresso materiale o spirituale<sup>25</sup> della società<sup>26</sup>» (art. 4, comma 2, Cost.)<sup>27</sup>.

<sup>24</sup>In tal senso eventuali obiezioni circa possibili profili di discriminazione sono superate dal giudice costituzionale evidenziando che possono essere legittimamente previste specifiche condizioni legate anche alla permanenza durevole sul territorio nazionale nel caso di prestazioni assistenziali eccedenti i bisogni primari della persona, ove non siano manifestamente irragionevoli o intrinsecamente discriminatorie: Corte Cost. 15 marzo 2019, n. 50, in «Foro it.», n. 1, 2019; in linea Corte Cost., 28 gennaio 2020, n. 44, che per l'ipotesi di prestazioni volte ad assicurare la funzione sociale del servizio di edilizia residenziale pubblica sottolinea come il requisito del radicamento territoriale, «quand'anche fosse adeguatamente valutato (non con riferimento alla previa residenza protratta), non potrebbe comunque assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno. Data la funzione sociale, è irragionevole che anche i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall'assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità», su cui: F. PARUZZO, *Accesso all'edilizia sociale: residenza protratta e certificazione dell'assenza di proprietà immobiliari. Quando differenziare è discriminatorio?*, in «Il Piemonte delle autonomie», n. 2, 2020; C. DOMENICALI, *Sull'illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l'accesso all'edilizia popolare: dalla condizionalità all'universalità dei diritti sociali?*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», n. 3, 2020, disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>25</sup>Così per l'essere un rappresentante sportivo nazionale insignito di medaglie in occasione di eventi sportivi internazionali, cui consegue ad esempio il diritto a una prestazione supplementare alla pensione di vecchiaia: CGUE, Conclusioni Avv. Generale, 11 luglio 2019, causa C-447/18, *UB c. Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava*, per il caso di un cittadino cecoslovacco con modifica dello Stato membro di residenza del lavoratore a causa della dissoluzione dello Stato stesso.

<sup>26</sup>Corte Cost. 15 marzo 2019, n. 50, in «Foro it.», n. 1, 2019, punto 7 cons. in dir.

<sup>27</sup>Sono per converso ritenute illegittime restrizioni basate sulla cittadinanza per prestazioni volte alla garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto o comunque destinate alla tutela della salute e al sostentamento connesso all'invalidità: Corte Cost., 11 novembre 2015, n. 230; Corte Cost., 27 febbraio 2015, n. 22; Corte Cost., 15 marzo 2013, n. 40; Corte Cost., 16 dicembre 2011, n. 329; Corte Cost., 28 maggio 2010, n. 187; Corte Cost., 23 gennaio 2009, n. 11; Corte Cost., 19 luglio 2000, n. 306. Ancora diverso poi il piano ove si tratti di prestazioni di sicurezza sociale legate alla diversa qualifica di lavoratore, che può prescindere dalla valutazione di elementi d'inclusione per così dire rafforzati: CGUE, 21 giugno 2017, causa C-449/16, *Kerly Del Rosario Martinez Silva c. Istituto nazionale della previdenza sociale (Inps) Comune di Genova*, in merito a un assegno a favore dei nuclei familiari con almeno tre figli minori. Sugli assegni di natalità e di maternità v. Corte Cost., ord. 8-30 luglio 2020, n. 182, di rimessione alla Corte di Giustizia, C-330/2020, *O.D. et al. c. Inps*.

L'integrazione e l'inclusione possono intendersi perciò quali tappe successive di presenza, prima, e di radicamento, poi, della persona straniera, configurando livelli d'intervento da parte dell'ordinamento ospite che si traducono in vere e proprie misure e prestazioni amministrative tra loro susseguenti.

Anche nel quadro offerto dal Piano di azione dell'Unione europea, che, come noto, è intitolato all'integrazione e all'inclusione dei migranti<sup>28</sup>, è possibile rinvenire una simile lettura. L'attenzione offerta nel Piano a che gli Stati tendano a promuovere successive misure di formazione, d'istruzione, di lavoro che, tutte, tendano a garantire una progressiva stabilità del migrante ne evocano la natura bifronte – di diritto e di dovere – siccome correlata all'obiettivo di giungere a una forma, anch'essa progressiva, di coesione economico-sociale.

Per questo forse non è un caso che nel Piano Ue si dia attenzione alla posizione di qualunque migrante, andando ben oltre la condizione del solo richiedente asilo: il richiamo è infatti a tutti i migranti, con un'estensione financo ai cittadini dell'Unione europea provenienti da un contesto migratorio.

Pare possibile derivarne quantomeno un auspicio, se non una doverosa necessità, di una risposta organizzativa del nostro apparato amministrativo fondata su strutture e su servizi che siano funzionali al progredire secondo quei passi che si vuole conducano dall'integrazione all'inclusione.

<sup>28</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027*, Bruxelles, 24 novembre 2020 COM(2020) 758.

Monia Giovannetti\*

## Il sistema pubblico di accoglienza e i suoi effetti nei territori

### 1. *Introduzione*

In questi ultimi anni, in Italia, il fenomeno delle migrazioni forzate è stato descritto e affrontato nel discorso pubblico attraverso retoriche che alimentano il processo di “securizzazione” e generano conseguenze rilevanti sia sul versante sociale che politico e culturale<sup>1</sup>. Il paradigma dell'emergenza, utilizzato per descrivere e rappresentare le questioni relative ai flussi migratori e agli interventi di accoglienza, ha generato approcci e favorito l'adozione di misure straordinarie.

La narrazione prevalente si polarizza sempre di più sulle questioni relative alla gestione degli arrivi e la lotta alla migrazione irregolare, mentre quasi mai si parla dei cittadini stranieri come protagonisti attivi delle realtà lavorative, imprenditoriali, del terzo settore. Raramente i migranti, nel discorso pubblico, vengono ritratti e descritti come attori di sviluppo e poco spazio è dedicato alle esperienze di accoglienza che coinvolgono centinaia di comunità locali. Un'accoglienza che risponde e si accompagna all'esigibilità di diritti fondamentali, ma che al contempo garantisce concreti percorsi d'integrazione e favorisce lo sviluppo territoriale.

Nel nostro Paese questo processo volto al riconoscimento delle migrazioni come motore di sviluppo è arrivato più tardi rispetto ad altri Paesi europei, ed è ancora in corso di definizione, ma sempre più numerose e approfondite risultano le riflessioni sulla stretta connessione tra politiche di accoglienza e integrazione, rivitalizzazione dei territori e sviluppo locale che partono dall'analisi di realtà legate alle aree interne, rurali, montane e dei piccoli Comuni.

\* Responsabile del Dipartimento studi e ricerche presso Cittalia - Fondazione Anci Ricerche.

<sup>1</sup> S. PITZALIS, *La costruzione dell'emergenza. Aiuto, assistenza e controllo tra disastri e migrazioni forzate in Italia*, in «Argomenti», n. 10, 2018.

Prova ne siano gli studi e le ricerche che vedono nell'insediamento di migranti o nelle politiche di accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati il perno per un rilancio delle terre alte italiane, alpi e appennini o per i piccoli Comuni<sup>2</sup>. Così come la presenza di richiedenti asilo e rifugiati supportati e seguiti nel loro percorso d'integrazione è vista come un'occasione di sviluppo e rilancio per le aree interne<sup>3</sup>. Territori italiani considerati marginali, in termini di servizi e collegamenti, che sono stati capaci d'intravedere nell'accoglienza integrata un'opportunità di crescita e sviluppo sia individuale (per il beneficiario) che collettiva (per il territorio e la popolazione residente).

Luoghi nei quali l'accoglienza e l'inclusione sociale sono andate a coniugarsi con le vocazioni e con le caratteristiche del territorio in un'ottica di welfare universale e di sviluppo locale. Luoghi nei quali, grazie all'arrivo di rifugiati e richiedenti asilo, soprattutto nei Comuni piccoli e medi, sono stati riattivati servizi, rivalorizzate le attività produttive locali e ampliate le reti territoriali.

Pertanto, persuasi che la dimensione locale rappresenti un utile punto di partenza per poter tracciare una "via italiana" all'integrazione, nel pre-

<sup>2</sup> A. MEMBRETTI, I. KOFLER, P.P. VIAZZO (a cura di), *Per forza o per scelta*, Aracne, Roma 2017; A. MEMBRETTI, G. CUTELLO, *Migrazioni internazionali ed economie incorporate nelle aree montane*, in «Mondi migranti», n. 1, 2019; M. DEMATTEIS, A. DI GIOIA, A. MEMBRETTI, *Montanari per forza. I rifugiati nelle Alpi e negli Appennini*, FrancoAngeli, Milano 2017; M. SEMPREBON, R. MARZORATI, P. BONIZZONI, *Politiche locali e modelli di governance fra inclusione ed esclusione: il governo locale delle migrazioni nei piccoli Comuni della Lombardia*, in M. BALBO (a cura di), *Migrazioni e Piccoli Comuni*, FrancoAngeli, Milano 2015; PARCO NAZIONALE APPENNINO TOSCO-EMILIANO, PARCO NAZIONALE FORESTE CASENTINESI, FONDAZIONE SYMBOLA, *Atlante dell'Appennino*, 2018; LEGAMBIENTE, *Dossier sull'accoglienza che fa bene all'Italia*, novembre 2018, <https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/rapporto-accoglienza-2018.pdf>; M. GIOVANNETTI, *Il sistema di accoglienza e protezione per richiedenti asilo e rifugiati nei piccoli comuni italiani*, in «Contesti - Città Territori Progetti», n. 1-2, 2017; M. GIOVANNETTI, N. MARCHESINI, L. PACINI, *L'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati nelle aree interne: una strategia per il rilancio del territorio*, in «Working papers. Rivista online di Urban@it», n. 2, 2018; IDD., *L'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati nelle aree interne: una strategia per il rilancio del territorio*, in «Welfare Oggi», n. 4-5, 2018; M. GIOVANNETTI, N. MARCHESINI, *Il Sistema di Protezione dei Richiedenti Asilo e rifugiati e la sua centralità nelle politiche di rivitalizzazione dei territori*, in C. ZUMPANO (a cura di), *Migrazioni, ruralità e politiche: analisi delle dinamiche e delle strategie in atto*, Rete rurale nazionale, Roma 2020.

<sup>3</sup> BARCA F., CASAVOLA P., LUCATELLI S. (a cura di), *Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, in «Materiali UVAL», vol. 31, 2014. Si veda inoltre la Piattaforma di Chiusano redatta a conclusione del convegno *Migrazioni e accoglienza generativa nelle aree interne* organizzato dal Forum sulle Diseguaglianze e Diversità in collaborazione con la Snai (Strategia nazionale aree interne.)

sente contributo ci si soffermerà sul sistema di accoglienza e in particolare sulla rete degli enti locali che rappresentano la spina dorsale del Sistema di accoglienza e integrazione e sulle ricadute degli interventi di “accoglienza integrata” sui territori<sup>4</sup>.

## 2. *L'evoluzione del sistema di accoglienza della rete degli enti locali*

La nascita del Sistema di accoglienza – avviato con la sperimentazione del Programma nazionale asilo (Pna) e poi istituzionalizzato nello Sprar (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) – ha segnato un momento epocale nella storia dell’asilo in Italia. In primo luogo perché per la prima volta si è iniziato a pensare e a programmare in termini di “sistema”, in secondo luogo perché l’accoglienza è uscita dalla dimensione privata per entrare in quella pubblica. Pertanto, se fino al 2001 gli interventi in favore di richiedenti asilo e rifugiati sono rimasti a totale appannaggio delle realtà del terzo settore, con l’avvio del Pna si è concretizzata un’assunzione di responsabilità da parte degli enti locali e dello Stato centrale.

Allora come oggi, si è trattato di ravvisare non tanto le implicazioni operative degli enti pubblici, quanto la formalizzazione di una responsabilità politica. In qualche modo la nascita di un sistema pubblico di accoglienza ha rappresentato la risposta delle istituzioni all’istanza «diritto di asilo, dovere di accoglienza», con la quale per anni le organizzazioni non governative hanno sostenuto la richiesta di riconoscimento di puntuali competenze e obblighi in capo allo Stato centrale e alle amministrazioni locali.

L’istituzione del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati ha, dunque, promosso una *governance* multilivello, con una partecipazione del Ministero dell’Interno e degli enti locali alle misure di accoglienza, ufficializzando altresì la collaborazione con le realtà di terzo settore, che sono passate da una funzione di supplenza – in un contesto di vuoto normativo e programmatico – a un ruolo di partenariato privilegiato. Nel contempo anche i fondi pubblici impiegati per l’accoglienza hanno seguito un processo di stabilizzazione. Infatti, il finanziamento straordinario, inizialmente previsto per il funzionamento del Pna, è stato sostituito dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo (Fnpsa).

<sup>4</sup> E. BALDONI, M. GIOVANNETTI, *Gli interventi di accoglienza integrata e la ricaduta sui territori*, in «Welfare Oggi», n. 2, 2019; M. GIOVANNETTI, M.S. OLIVIERI, C. PERI, *Crescita, evoluzione e sviluppo: i cambiamenti operati dall'accoglienza*, 2018, <https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2019/10/I-Cambiamenti-operati-dallaccoglienza.pdf>.

Il Sistema di accoglienza degli enti locali, riformato e ridenominato nel 2018 e successivamente nel 2020 (Sprar/Siproimi/Sai)<sup>5</sup>, consta infatti di una rete strutturale di enti locali che accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo per realizzare progetti di accoglienza integrata destinati alle diverse tipologie di beneficiari come da ultimo indicati nel decreto legge 21 ottobre 2020 n. 130 (convertito in legge 18 dicembre 2020, n. 173) con il quale è stato rivisto il complessivo sistema di accoglienza italiano. Una riforma che, com'è stato esplicitamente riportato in seno alla Relazione illustrativa, individua nel nuovo Sistema di accoglienza e integrazione (Sai), «il caposaldo per lo svolgimento delle operazioni di accoglienza» in quanto sistema in stretta connessione con l'integrazione sul territorio, che interessa principalmente i richiedenti e titolari di protezione internazionale, ma che coinvolge una vasta pluralità di istituzioni e soggetti (pubblici e privati) impegnati nei servizi di accoglienza, intesi quali espressione di una politica sociale rispondente ad accordi e convenzioni di fonte internazionale e comunitaria.

Il d.l. 130/20220 pone nuovamente posto al centro della filiera di accoglienza il Sistema afferente alla rete degli enti locali (rinominato Sistema di accoglienza e integrazione - Sai) e scardina l'impianto binario con il quale era stato previsto dal precedente d.l. 113/2018 che gli enti locali afferenti alla rete territoriale di accoglienza del Siproimi si occupassero di accogliere e attivare i percorsi di autonomia e integrazione per i soli titolari di protezione e minori stranieri non accompagnati, mentre aveva riservato alle Prefetture la predisposizione dei servizi di prima accoglienza per i richiedenti asilo secondo la disciplina dei Centri di accoglienza straordinaria. All'interno del Sistema di accoglienza e integrazione possono dunque essere accolti, oltre ai titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati, anche i richiedenti protezione internazionale, nonché i titolari di diverse categorie di permessi di soggiorno previsti dal Testo unico immigrazione (protezione sociale, violenza domestica, calamità, particolare sfruttamento lavorativo, atti di particolare valore

<sup>5</sup> Per una ricostruzione relativa all'evoluzione del sistema di accoglienza in Italia si permetta di rinviare a M. GIOVANNETTI, *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», n. 1, 2019; EAD., *Il sistema di accoglienza e integrazione l'accoglienza dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale*, in EAD., N. ZORZELLA, (a cura di), *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali. Commento al decreto legge n. 130/2020*, Pacini Giuridica, Pisa 2021; EAD., *Giro di boa. La riforma del sistema di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», n. 1, 2021.

civile), i titolari dei permessi di soggiorno per protezione speciale, casi speciali e i neomaggiorenni affidati ai servizi sociali.

Oltre alla ridefinizione della platea dei potenziali beneficiari, le recenti modifiche sono inoltre intervenute anche in merito ai servizi e alle prestazioni garantite dai progetti territoriali del Sistema di accoglienza e integrazione. Sono infatti stati previsti servizi di primo livello a cui accedono i richiedenti protezione internazionale, tra i quali si comprendono, oltre alle prestazioni di accoglienza materiale, l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale e psicologica, la mediazione linguistico-culturale, la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio<sup>6</sup>; e servizi di secondo livello, cui accedono tutte le altre categorie di beneficiari del sistema, che già accedono ai servizi previsti al primo livello e nello specifico servizi aggiuntivi, finalizzati all'integrazione, che riguardano l'orientamento al lavoro e la formazione professionale.

Infine, in merito ai servizi finalizzati all'integrazione, è previsto che non si esauriscano con la fine del periodo di accoglienza, ma possano proseguire attraverso l'individuazione di percorsi specifici, a supporto dei beneficiari del Sai, da avviare alla scadenza del periodo di accoglienza. A tal fine, la norma ha stabilito che il Piano nazionale integrazione<sup>7</sup>, predisposto dal Tavolo di coordinamento nazionale del Ministero dell'Interno, individui le linee d'intervento per realizzare forme di effettiva inclusione sociale volte a favorire l'autonomia individuale dei cittadini stranieri beneficiari di protezione internazionale, con particolare riguardo a quattro ambiti: formazione linguistica, informazione sui diritti e doveri fondamentali sanciti nella Costituzione della Repubblica italiana, orientamento ai servizi pubblici essenziali e orientamento all'inserimento lavorativo. L'interconnessione tra sistema di "accoglienza" e "integrazione", «come profili inscindibili di un percorso che porta all'autonomia della persona nel contesto (territoriale e sociale) in cui è inserita», è dunque ulteriormente rinnovata in questa previsione che offre «copertura legislativa a quegli interventi di integrazione che si pongono in stretta connessione con il percorso di integrazione già avviato durante la fase di accoglienza sul territorio»<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Si tratta degli stessi servizi che devono essere assicurati nei centri governativi di prima accoglienza, come ridefiniti dal d.l. 130/2020.

<sup>7</sup> Il d.lgs. 21 febbraio 2014, n. 18, integrando il d.lgs. 251/2007, ha previsto l'adozione, di norma a cadenza biennale, di un Piano nazionale integrazione che individua le linee d'intervento per realizzare l'effettiva integrazione dei beneficiari di protezione internazionale.

<sup>8</sup> Per un'analisi approfondita di tale previsione si veda F. BIONDI DAL MONTE, *I percorsi di accoglienza e integrazione e il loro finanziamento*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA, (a cura di), *op. cit.*

### 3. *Il Sistema di accoglienza e integrazione: dalle principali caratteristiche della rete ai beneficiari accolti*

Nel 2020, il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo ha finanziato complessivamente 794 progetti: 602 (pari al 75,8 per cento del totale) dedicati all'accoglienza di persone afferenti alla categoria "ordinari", 148 all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (pari al 18,6 per cento), mentre la quota restante ha interessato progetti specificatamente deputati all'accoglienza di persone affette da disagio mentale e/o disabilità fisiche (4,6 per cento). I posti finanziati nel complesso sono stati 31.324 e più specificatamente 26.234 per le categorie ordinarie (83,8 per cento), 4437 per l'accoglienza di minori stranieri non accompagnati (14,2 per cento) e 653 per persone con disagio mentale o che necessitano di assistenza sanitaria specialistica e prolungata (2,1 per cento).

Gli enti locali titolari di progetto sono complessivamente 679, di cui 586 Comuni, 18 Unità territoriali sovracomunali (*ex* Province), 26 Unioni di Comuni o Comunità montane e 49 altri enti (Ambiti o Distretti territoriali e sociali, Consorzi intercomunali, Società della salute). Gli enti attuatori sono presenti in quasi tutte le Unità territoriali sovracomunali (103 su 107) e in tutte le regioni italiane. La maggior parte dei 586 Comuni titolari di 686 progetti della rete Sai è caratterizzata da dimensioni particolarmente contenute, a conferma del fatto che il Sistema è presente in realtà territoriali diversificate, dai grandi centri metropolitani a quelli caratterizzati da una bassa densità abitativa e da bassi tassi di urbanizzazione e sviluppo. Il 62,7 per cento dei Comuni titolari di progetto ha meno di 15mila abitanti e offre complessivamente oltre diecimila posti (39 per cento del totale). Un terzo dei Comuni rientra nella fascia 15-100mila abitanti e mette a disposizione della rete il 32 per cento dei posti totali, mentre i grandi Comuni con oltre centomila abitanti sono 38 e arrivano a coprire il 28,5 per cento dell'offerta di posti.

I livelli di coinvolgimento dei Comuni all'interno della rete del Sai sono diversi. Infatti se 586 sono i Comuni titolari di progetto (che insieme alle Unità territoriali sovracomunali, Unioni di Comuni e altri enti costituiscono l'insieme degli enti locali titolari di progetto), quelli che risultano direttamente coinvolti nel Sistema in quanto titolari di progetto e/o sede di struttura sono complessivamente 1040 (oltre il 13 per cento dei Comuni italiani), mentre i Comuni interessati dalla rete Sai a vario titolo (in quanto titolari di progetto, sede di struttura o perché facenti parte di un'aggregazione di Comuni) sono 1614. Nel 2020, più di un Comune italiano su cinque è dunque risultato legato al Sistema di protezione e, tra questi, tutte le città metropolitane e città capoluogo di regione.

Interessante notare come il 40 per cento dei Comuni interessati dalla rete Sai appartenga alle cosiddette “aree interne” – ossia ai territori considerati marginali e caratterizzati da trend demografici/economici/sociali negativi – e il 73 per cento alle cosiddette “aree rurali” – ovvero a quei territori la cui economia è basata sull’agricoltura (non intensiva o specializzata) e spesso registra difficoltà e limiti di sviluppo.

*Distribuzione dei Comuni interessati dalla rete Sai e della relativa popolazione per ampiezza demografica e tipologia di area territoriale, 2020*

Caratteristiche comuni	Numero comuni		Pop. residente	
	val. ass.	val. %	val. ass.	val. %
<b>AMPIEZZA DEMOGRAFICA</b>				
fino a 5.000 abitanti	868	53,8%	1.768.176	5,9%
5.001 - 15.000 abitanti	395	24,5%	3.478.531	11,7%
15.001 - 50.000 abitanti	248	15,4%	6.599.264	22,2%
50.001 - 100.000 abitanti	63	3,9%	4.342.238	14,6%
oltre 100.000 abitanti	40	2,5%	13.532.584	45,5%
<b>LOCALIZZAZIONE AREA</b>				
Centri	937	58,1%	26.471.928	89,1%
Aree Interne	677	41,9%	3.248.865	10,9%
<b>TIPOLOGIA AREA</b>				
Poli urbani o ad agricoltura intensiva e specializzata	436	27,0%	20.959.097	70,5%
Aree rurali intermedie o con problemi di sviluppo	1.178	73,0%	8.761.696	29,5%
<b>TOTALE COMUNI</b>	<b>1.614</b>	<b>100%</b>	<b>29.720.793</b>	<b>100%</b>

Fonte: Cittalia.

Nel 2020 l’andamento dei beneficiari accolti ricalca sostanzialmente il trend dei posti attivati. Sono state complessivamente 37.372 le persone accolte dal Sai, la maggior parte delle quali all’interno di progetti ordinari, il 15,2 per cento nei progetti per minori stranieri non accompagnati e l’1,8

per cento nei progetti per disabili e disagio mentale. Nel corso dell'anno il Servizio centrale del Sai ha predisposto l'inserimento in accoglienza per 18.269 nuovi beneficiari e particolarmente rilevante, per il periodo considerato, è il dato relativo ai 2927 inserimenti predisposti in favore di minori stranieri non accompagnati (1411 provenienti da sbarco, 817 dal territorio e 699 dalla prima accoglienza).

I beneficiari accolti nel corso dell'ultimo anno per il quale i dati sono disponibili provengono da 102 Paesi, in prevalenza africani e asiatici. Le dieci nazionalità più rappresentate sono Nigeria, Pakistan, Mali, Bangladesh, Gambia, Somalia, Costa d'Avorio, Tunisia, Senegal e Guinea. Gli uomini singoli e in giovane età sono ancora i più rappresentati tra i beneficiari della rete, ma la percentuale di donne che giungono in Italia in cerca di protezione, spesso da sole, è in progressiva crescita e l'incidenza sul totale degli accolti è del 20,8 per cento. Le 7761 beneficiarie provengono principalmente da Nigeria, Costa d'Avorio, Siria e Somalia.

Nel 2020 le fasce d'età maggiormente rappresentate sono quelle che vanno dai 18 ai 25 anni (41,9 per cento) e dai 26 ai 40 anni (34 per cento), ma rispetto agli anni precedenti si rileva un aumento dei minori appartenenti alla fascia di età più giovane (0-17), pari al 19 per cento (7106 minori).

I beneficiari accolti sono stati prevalentemente titolari di protezione internazionale (45,7 per cento, di cui il 27 per cento rifugiati e il 18,7 per cento titolari di protezione sussidiaria). A questi si aggiungono i richiedenti protezione internazionale (25,7 per cento), i titolari di permesso di soggiorno per minore età (11,8 per cento), i titolari di permessi per casi speciali, motivi familiari (9,3 per cento), i titolari di protezione umanitaria (5,4 per cento), i titolari di permesso per asilo costituzionale e prosieguito amministrativo<sup>9</sup> (1,8 per cento).

<sup>9</sup> Il prosieguito amministrativo può essere disposto in tutti i casi in cui un minore straniero non accompagnato, al compimento della maggiore età, pur avendo intrapreso un percorso d'inserimento sociale, necessita di un supporto prolungato volto al buon esito di tale percorso finalizzato all'autonomia (legge 47/17, art. 13, comma 2). La richiesta di prosieguito amministrativo va presentata alla Procura presso il Tribunale per i minorenni o al Tribunale per i minorenni, prima del compimento dei 18 anni. Tale richiesta può essere presentata dai servizi sociali o dal tutore. Qualora questi soggetti non presentino la domanda di prosieguito amministrativo, si ritiene che il minore, rappresentato da un avvocato o supportato dagli operatori del centro di accoglienza o da organizzazioni di tutela dei minori, possa rivolgersi direttamente al Tribunale per i minorenni. Il prosieguito amministrativo può durare al massimo fino al compimento dei 21 anni.

Sono stati 5680 i minori stranieri non accompagnati accolti durante l'ultimo anno, il 97,3 per cento dei quali sono giovani maschi provenienti principalmente da Bangladesh, Albania, Tunisia, Egitto, Pakistan, Gambia. Nel corso del 2020 si è ampliata la disponibilità di posti Sai/Siproimi dedicati all'accoglienza di minori stranieri non accompagnati, arrivando al 31 dicembre 2020 a 148 progetti, per un totale di 4437 posti. In tale computo sono inclusi anche i progetti di seconda accoglienza finanziati dal fondo Fami 2014-2020, che includono posti dedicati specificatamente all'accoglienza di minori con particolari fragilità. L'incremento dei posti dedicati alla specifica accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, passati dai 3180 posti nel 2017 ai 4437 per il 2020, è quindi il frutto sia dell'ingresso di nuovi progetti finanziati, sia dell'ampliamento della capienza di progetti già finanziati. L'aumento dei posti dedicati ai neomaggiorenni ha indubbiamente permesso di gestire con maggiore adeguatezza e continuità gli interventi nella delicata fase di passaggio alla maggiore età.

Dall'analisi delle relazioni annuali relative alle attività svolte nel 2020 dai progetti che hanno accolto sia adulti che minori, emerge inoltre una presenza rilevante di beneficiari in condizioni di vulnerabilità. La quota più significativa si riferisce alle vittime di tortura e/o violenze (pari al 5,8 per cento del totale degli accolti), seguono le vittime di tratta (4,8 per cento) e i beneficiari con problemi di disagio mentale (3,1 per cento). Focalizzando l'attenzione sul dato distinto per genere, emerge chiaramente una netta differenziazione: le donne sono in massima parte vittime di tratta (17,4 per cento rispetto allo 0,9 per cento degli uomini) e di tortura/violenza (11 per cento vs 4,1 per cento).

Nel corso del 2020, sono stati 14.280 i beneficiari che sono usciti dall'accoglienza, per conclusione del percorso (49,4 per cento) o per decisione dello stesso beneficiario di terminare in anticipo il periodo nel sistema (45,0 per cento). Il dato assoluto riferito ai 7054 beneficiari usciti dall'accoglienza al termine del personale percorso nel Sai è sicuramente da leggere in maniera molto positiva, in considerazione della complessità e delle difficoltà che gli enti locali della rete hanno dovuto affrontare nel mantenere i propri servizi di accoglienza integrata, malgrado l'imperversare dell'emergenza sanitaria. Questo dato diminuisce rispetto al 2019 (-14,4 per cento) a vantaggio delle uscite anticipate per scelta del beneficiario (+12,5 per cento). Risultano minoritari, come negli anni precedenti, i beneficiari allontanati per decisione unilaterale dell'ente (2,1 per cento), e resta esigua la quota di beneficiari la cui accoglienza è terminata per motivi giudiziari, rimpatrio, decesso e revoca prefettizia.

Tali dati confermano come l'approccio del Sai, anche in un momento di emergenza sanitaria e sociale, sia stato in grado in buona parte di fornire strumenti volti a favorire i percorsi di autonomia. Infatti, seppur a partire dal mese di febbraio le misure introdotte dal governo per il contrasto della pandemia e il contenimento dei contagi abbiano necessariamente inciso su tutte le attività rivolte ai beneficiari dell'accoglienza, gli enti locali e attuatori del Sai hanno compiuto uno sforzo complessivo nel riorganizzare in modalità a distanza gli interventi e i servizi a supporto dell'inclusione (per esempio i corsi di lingua, la formazione professionale, le attività didattiche, finanche il servizio di mediazione culturale). Pertanto, anche nel corso del 2020, i beneficiari iscritti *ex novo* a corsi di formazione linguistica sono stati quasi 19mila e in oltre seimila hanno conseguito una certificazione riconosciuta a livello regionale e/o nazionale.

Analogamente, nonostante le contingenze legate all'emergenza sanitaria, i beneficiari accolti nei progetti Sai (adulti e minori) che hanno frequentato almeno un corso di formazione professionale sono stati oltre settemila (nell'ambito della ristorazione e del turismo, seguito dai servizi alla persona, dall'artigianato e dall'industria); i beneficiari per i quali sono stati attivati tirocini formativi hanno raggiunto le cinquemila unità e, complessivamente, i beneficiari che hanno trovato un'occupazione nel corso del 2020 sono stati 5012.

#### 4. *Il Sistema di accoglienza e la ricaduta sui contesti territoriali*

L'accoglienza integrata rappresenta da sempre l'asse portante di un sistema che si pone come ponte verso l'inclusione e come punto di riferimento delle reti territoriali in quanto agevola il processo d'inserimento nel tessuto sociale locale delle persone accolte. Infatti, all'interno dei progetti dello Sprar/Siproimi/Sai, oltre a essere garantita l'accoglienza materiale (vitto e alloggio), sono assicurate attività di accompagnamento sociale, finalizzate alla conoscenza del territorio e all'effettivo accesso ai servizi locali fra i quali l'assistenza socio-sanitaria. Con l'obiettivo di accompagnare ogni singola persona accolta lungo un percorso di (ri)conquista della propria autonomia, i progetti completano l'accoglienza integrata con servizi volti al loro inserimento socioeconomico.

L'accoglienza integrata infatti comporta una presa in carico individualizzata e olistica dei beneficiari, singoli o con il rispettivo nucleo familiare, e comprende i seguenti servizi minimi obbligatori: a) accoglienza materiale; b) mediazione linguistico-culturale; c) orientamento e accesso ai servizi del

territorio; d) insegnamento della lingua italiana e inserimento scolastico per i minori; e) formazione e riqualificazione professionale; f) orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo; g) orientamento e accompagnamento all'inserimento abitativo; h) orientamento e di accompagnamento all'inserimento sociale; i) orientamento e accompagnamento legale; j) tutela psico-socio-sanitaria<sup>10</sup>. Sono altresì previsti progetti specializzati per l'accoglienza e sostegno di persone portatrici di specifiche vulnerabilità o di esigenze peculiari: persone disabili o con problemi di salute (fisica e mentale), minori stranieri non accompagnati, vittime di tortura o di violenza, nuclei monoparentali, donne sole in stato di gravidanza, lgbt. Si tratta, quindi, di una accoglienza differenziata e calibrata in funzione di ciascuna tipologia di utenza proprio al fine di garantire l'universalità nell'accesso ai servizi e la presa in carico olistica delle persone.

Le modifiche intervenute negli ultimi anni, nel modificare la denominazione e ridefinire la platea dei beneficiari, non hanno intaccato le caratteristiche strutturali del sistema di accoglienza integrata, che ha continuato a poggiare su alcuni capisaldi, quali la titolarità dei progetti affidata agli enti locali; la definizione di servizi minimi garantiti contemplati nelle Linee guida; il partenariato strategico con i soggetti del terzo settore, cui è spesso demandata la realizzazione dei progetti; il modello di accoglienza "diffusa" e per piccoli numeri, che come abbiamo visto interessa un numero significativo di piccoli comuni distribuiti su tutto il territorio nazionale; le modalità di funzionamento del Sistema, che sono regolate dalla Linee guida del Ministero dell'Interno e che vedono la compartecipazione del Servizio centrale affidato ad Anci e della Fondazione Cittalia, oltre ovviamente agli enti attuatori delle singole iniziative progettuali.

Oltre alla formalizzazione di un dovere di accoglienza delle istituzioni pubbliche, la nascita del Sistema ha pertanto comportato la riappropriazione da parte delle amministrazioni locali di strategie e interventi di *welfare*. Nei vent'anni del Sistema i progetti di accoglienza, la sinergia tra enti locali ed enti del terzo settore, sono infatti diventati un punto di riferimento forte sui territori per tutte le azioni in favore di richiedenti asilo e rifugiati. Tale peculiarità ha consentito la crescita di competenze e capacità, specifiche e riconoscibili, in capo agli operatori locali dell'accoglienza, i quali sono diventati i principali interlocutori per gli enti e i servizi chiamati in causa nei percorsi di inclusione di richiedenti asilo/rifugiati.

<sup>10</sup> Per una descrizione puntuale sulla rete, i beneficiari, i servizi e le attività di accoglienza e integrazione realizzate in seno ai progetti Siproimi (oggi Sai) si rinvia all'*Atlante Siproimi 2020*, in [www.SAI.it](http://www.SAI.it), 2021.

Gli enti locali implementano i progetti territoriali di accoglienza, coniugando le Linee guida e gli standard dello Sprar/Siproimi/Sai con le caratteristiche e le peculiarità del territorio. In base alla vocazione, alle capacità e competenze degli attori locali - nonché tenendo conto delle risorse (professionali, strutturali, economiche), degli strumenti di welfare e delle strategie di politica sociale adottate negli anni - gli enti locali possono scegliere la tipologia di accoglienza da realizzare e i destinatari che maggiormente si è in grado di prendere in carico. Pertanto i progetti possono essere rivolti a singoli adulti e nuclei familiari, oppure a famiglie monoparentali, donne sole in stato di gravidanza, minori non accompagnati richiedenti asilo, vittime di tortura, persone bisognose di cure continuative o con disabilità fisica o psichica. Per le persone con una vulnerabilità riconducibile alla sfera della salute mentale sono previsti progetti specificamente dedicati. In ogni caso, per ognuna delle persone accolte rimane fondamentale il carattere temporaneo dell'accoglienza, che è sempre finalizzata all'autonomia e all'inserimento dei beneficiari<sup>11</sup>.

Nel sistema di accoglienza degli enti locali si pratica un'«accoglienza emancipante», che cerca di porre al centro le persone accolte le quali non devono essere beneficiari passivi degli interventi predisposti in loro favore, ma protagonisti attivi del proprio percorso di accoglienza e d'inclusione sociale. Si tratta di un percorso che tiene conto di diversi ambiti (sociale, abitativo e lavorativo) e vuole dare alle persone accolte gli strumenti, *in primis* conoscitivi, che permettano loro d'interagire con il territorio in modo dialettico, per trovare risposte a esigenze e bisogni personali, attraverso la fruizione dei servizi/diritti offerti sul territorio, nonché attraverso l'attivazione di reti sociali interpersonali o strutture sociali più ampie. Per la realizzazione e la riuscita di questi obiettivi è indispensabile, accanto alle attività più propriamente indirizzate al beneficiario, un'attività di lettura del territorio con l'obiettivo di cogliere quale sia il suo "patrimonio" e realizzare una rete che metta insieme l'istituzione, gli attori sociali (organizzazioni sindacali e imprenditoriali, associazioni di volontariato, centri sportivi, banche del tempo ecc.) e la comunità tutta. La conoscenza del territorio, infatti, facilita l'interazione del progetto con il contesto e permette azioni mirate per il coinvolgimento, diretto o indiretto, degli

<sup>11</sup> Si veda SERVIZIO CENTRALE DEL SAI, *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale*, ottobre 2021, <https://www.retesai.it/manuale-operativo-sai-aggiornamento-ottobre-2021-sezione-msna/>.

attori sociali attivi, consentendo così d'implementare la rete dei servizi con una più ampia rete sociale di supporto.

I percorsi d'integrazione rappresentano il centro e il motore dello Sprar/Siproimi/Sai che ha prodotto e continua a produrre, in questi suoi primi vent'anni di vita, un impatto nei contesti locali misurabile in rapporto alle differenti dimensioni coinvolte: beneficiari, amministrazioni locali, territorio e comunità cittadine, sistema di accoglienza nazionale.

Una presa in carico dei beneficiari, secondo gli obiettivi e le modalità dell'accoglienza integrata, consente di facilitare i percorsi di autonomia dei singoli (e dei nuclei familiari), permettendo loro di passare da meri assistiti a protagonisti del progetto di accoglienza e, soprattutto, del proprio percorso di inserimento socioeconomico. Il livello d'integrazione dei rifugiati non viene misurato solo sulla conquista di casa e lavoro, quanto sulle possibilità/opportunità che ha la persona di reagire e interagire con il territorio, sia in condizioni di vita consuetudinaria che in situazioni di difficoltà, come nel caso del verificarsi di una malattia, di uno sfratto o di un licenziamento.

In quanto espressione di welfare locale, il progetto Sai è parte integrante del contesto circostante (inteso come insieme di popolazioni e comunità autoctone, amministrazioni locali, servizi, opportunità e risorse) e inevitabilmente agisce su di esso operando cambiamenti di natura organizzativa, sociale, culturale ed economica. In questi termini l'impatto sulle amministrazioni locali si traduce dunque in a) rafforzamento delle competenze dei servizi territoriali, e loro diversificazione, a beneficio di tutta la popolazione locale, nativa o migrante; le analisi empiriche mostrano che la presenza dei progetti territoriali Sprar determina spesso rilevanti cambiamenti nei servizi locali sia in termini di attivazione di servizi aggiuntivi, sia in termini di ridefinizione delle modalità di accesso e di fruizione; b) reazione o consolidamento di reti con soggetti istituzionali e del privato sociale; c) attivazione di circuiti virtuosi di partecipazione alla vita comunitaria e sviluppo del senso di appartenenza ai territori; d) rivitalizzazione dei territori, prevalentemente a vocazione agricola o artigianale, spopolati a seguito dei processi di urbanizzazione degli abitanti; e) arricchimento, anche culturale, dei territori con l'ingresso di nuove competenze e capacità; f) ottimizzazione delle risorse e possibilità di intervenire con politiche, strategie e azioni su "scala sociale", prevedendo gli interventi in favore dei rifugiati in un contesto più generale di welfare; g) prevenzione dei fenomeni di emarginazione sociale.

Le misure di accoglienza s'inseriscono all'interno della compagine dei servizi locali, avendo come obiettivo principale il rafforzamento delle

misure universali in favore dell'intera comunità. Questo approccio ha comportato la rivendicazione di una gestione dell'accoglienza non autarchica ma, al contrario, complementare e dialogante con il territorio, sostenuta da una rete di riferimento, da costruire, mantenere e rinforzare. Per essere emancipanti – le misure di accoglienza devono risiedere nella sfera pubblica, attribuite nella titolarità alle istituzioni e pertanto riconducibili a una programmazione universale di politiche, strategie e misure d'intervento di stato sociale.

In definitiva le misure di accoglienza non sono atolli isolati e avulsi dai contesti territoriali su cui nascono e si sviluppano, ma ne diventano parte integrante: interagiscono con i territori – intesi come l'insieme di comunità cittadine, di amministrazioni comunali, di servizi locali, di opportunità e risorse – operando dei cambiamenti di crescita, sviluppo ed evoluzione.

Giacomo D'amico\*

## Alla ricerca di un fondamento costituzionale: diritto all'iscrizione anagrafica e libertà di soggiorno\*\*

### 1. Considerazioni preliminari sull'obiettivo del presente studio

Il tema dell'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo è stato – e in parte lo è tuttora – al centro del dibattito politico e dottrinale più recente<sup>1</sup>. La causa principale (se non esclusiva) di questa particolare attenzione è da rinvenire nell'introduzione, per il tramite dell'art. 13 del c.d. decreto sicurezza<sup>2</sup>, di un complesso di norme dalle quali è stata desunta la previsione del divieto d'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo<sup>3</sup>.

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Messina.

\*\* Relazione al Convegno su *Migranti, territorio e lavoro. Le strategie d'integrazione*, Campobasso 27-28 maggio 2021.

<sup>1</sup> Per una completa ricostruzione del diritto all'iscrizione anagrafica dello straniero si rinvia a P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Obblighi anagrafici e diritti di residenza dei cittadini stranieri*, in Id. (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2021, pp. 453 e ss.

<sup>2</sup> Con quest'espressione si allude al decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (*Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132.

<sup>3</sup> Sul tema, limitatamente alla dottrina anteriore alla sentenza n. 186 del 2020 della Corte costituzionale, A. ALGOSTINO, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disuguaglianza*, in «Costituzionalismo.it», n. 2, 2018; A. BUZZI, F. CONTE, *Ma cosa prevede davvero il "decreto Salvini" sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo?*, in «Iacostituzione.info», 6 gennaio 2019; A.M. CECERE, *Le iscrizioni anagrafiche per gli stranieri richiedenti protezione internazionale dopo il d.l. n. 113 del 2018, il c.d. Decreto Salvini. Quando il legislatore demagogicamente orientato disorienta l'amministrazione pubblica*, in «federalismi.it», n. 3, 2019; D. CONSOLI, N. ZORZELLA, *L'iscrizione anagrafica e l'accesso ai servizi territoriali dei richiedenti asilo ai tempi del salvinismo*, in «questionegiustizia.it», 8 gennaio 2019; F.

Com'è noto, con la sentenza n. 186 del 2020 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di queste norme, travolgendo sia quelle direttamente censurate<sup>4</sup> dai giudici rimettenti, sia le restanti disposizioni dell'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018. Il percorso seguito dai giudici costituzionali per addivenire a questo esito è quello segnato dall'art. 3 Cost., sotto un duplice profilo: per un verso, la Corte ha evidenziato l'irrazionalità intrinseca che caratterizzava le norme censurate; per altro verso, ha sottolineato la disparità di trattamento che queste ultime determinavano tra stranieri richiedenti asilo e altre categorie di stranieri legalmente soggiornanti nel territorio statale, oltre che con i cittadini italiani.

La Corte ha, dunque, individuato in due dei plurimi profili indicati dai giudici rimettenti<sup>5</sup> le ragioni di illegittimità costituzionale delle norme in esame, senza ovviamente pregiudicare le altre questioni, sollevate anche in relazione a parametri costituzionali differenti<sup>6</sup> (che sono state dichiarate assorbite).

Sia chiaro, non si vuole qui esaminare la motivazione di questa decisione<sup>7</sup>; si vuole piuttosto sottoporre al lettore un diverso percorso argomentativo che la Corte non ha preso in esame, ma che forse potrebbe offrire qualche motivo di riflessione sulla natura e sul fondamento costituzionale del diritto all'iscrizione anagrafica.

Per rendere più esplicita la tesi che s'intende sostenere, nel presente scritto si tenterà di dimostrare che quello all'iscrizione anagrafica è un diritto fondamentale e che esso è strettamente legato alla libertà di soggiorno

FERRI, L. NERI, *L'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo*, in «questionegiustizia.it», 28 novembre 2019; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Vecchi e nuovi problemi riguardanti la residenza anagrafica nel diritto dell'immigrazione e dell'asilo*, in «questionegiustizia.it», 16 gennaio 2019; G. SERRA, *L'iscrizione anagrafica e i richiedenti asilo dopo il dl 113/2018*, in «questionegiustizia.it, 25 marzo 2019».

<sup>4</sup> Ci si riferisce all'art. 4, comma 1-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (*Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*), come introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del d.l. n. 113 del 2018, convertito, con modificazioni, nella legge n. 132 del 2018.

<sup>5</sup> Passando in rapida rassegna le quattro ordinanze di rimessione che hanno dato vita ai giudizi decisi con la sentenza n. 186 del 2020, si possono rilevare almeno dieci possibili profili di violazione dell'art. 3 Cost., sotto forma di diverse declinazioni dei vizi d'irrazionalità intrinseca, d'irragionevolezza estrinseca e di violazione del principio di uguaglianza.

<sup>6</sup> Artt. 2, 10, 16, 77 e 117 Cost.

<sup>7</sup> Operazione, questa, che peraltro risulterebbe inopportuna in ragione del ruolo ricoperto dallo scrivente presso la Corte costituzionale.

di cui all'art. 16 Cost. Com'è facile intuire, le due affermazioni non sono distinte tra loro, dovendosi ritenere che la natura di diritto fondamentale derivi dalla possibilità di rinvenire il fondamento costituzionale dello stesso nel citato art. 16.

## 2. *Le indicazioni desumibili dalla sentenza n. 186 del 2020*

Pur evitando di esaminare la motivazione della sentenza n. 186 del 2020, pare necessario, al fine di provare a illustrare la tesi sopra sinteticamente esposta, richiamare i percorsi argomentativi sviluppati dalla Corte in questa decisione. Si diceva prima che i giudici costituzionali hanno ritenuto meritevoli di accoglimento sia le censure prospettate per l'irrazionalità intrinseca della disposizione censurata, sia quelle relative all'irragionevole disparità di trattamento tra diverse tipologie di stranieri (richiedenti asilo e altri legalmente soggiornanti) e tra richiedenti asilo e cittadini italiani.

Si tratta di due ragioni d'incostituzionalità autonome<sup>8</sup>, delle quali la Corte avrebbe ben potuto escludere una senza intaccare il risultato finale (cioè l'accoglimento delle questioni sollevate). In altre parole, è evidente che i giudici costituzionali hanno voluto sottolineare la duplice violazione dell'art. 3 Cost., sotto i profili anzidetti, pur essendo sufficiente uno solo di questi per sostenere la decisione d'illegittimità costituzionale.

Ai fini del presente lavoro non rileva la prima ragione d'incostituzionalità, rinvenuta dalla Corte nella contraddizione esistente tra la finalità dell'intervento normativo censurato (la sicurezza pubblica) e il risultato concretamente ottenuto con la norma in esame (la limitazione della capacità di controllo e di monitoraggio dell'autorità pubblica sulla popolazione effettivamente residente nel suo territorio). Al riguardo, ci si può limitare a osservare che la Corte ha evidenziato la necessità di assicurare l'anzidetta funzione di controllo e di monitoraggio «soprattutto in caso di emergenze sanitarie circoscritte al territorio comunale» (punto 4.1 *Cons. dir.*); come dire: anche in ragione dell'emergenza pandemica non si giustifica l'impossibilità d'iscrivere all'anagrafe la popolazione effettivamente residente nel territorio comunale.

<sup>8</sup> Di tre profili di lesione dell'art. 3 Cost. discute, invece, C. SICCARDI, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del Mediterraneo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, pp. 349 e ss.

La seconda ragione di costituzionalità offre, invece, ben altri spunti ai fini del presente scritto; in particolare, senza indugiare nei singoli passaggi motivazionali, pare utile sottolineare alcune espressioni utilizzate dalla Corte, che parla di «stigma sociale», derivante dall'esclusione operata con la norma censurata, e di «condizione di “minorazione” sociale senza idonea giustificazione» (punto 4.2 *Cons. dir.*).

Queste espressioni trovano poi il loro “punto di caduta” qualche rigo più avanti, là dove la Corte afferma che «[...] La norma censurata, privando i richiedenti asilo del riconoscimento giuridico della loro condizione di residenti, incide quindi irragionevolmente sulla “pari dignità sociale”, riconosciuta dall'art. 3 Cost. alla persona in quanto tale, a prescindere dal suo status e dal grado di stabilità della sua permanenza regolare nel territorio italiano».

I giudici costituzionali precisano dunque che il mancato riconoscimento della condizione di residente, nonostante sussistano i presupposti di fatto, determina un'irragionevole compromissione di quello che può definirsi il “cuore” del principio di eguaglianza: la «pari dignità sociale» (art. 3, primo comma, Cost.). Non si tratta, dunque, di una “qualsiasi” (se così può dirsi) disparità di trattamento, ma della compressione di ciò che rende gli individui eguali tra loro<sup>9</sup>.

Basterebbero già queste affermazioni per ritenere che il diritto all'iscrizione anagrafica, in presenza della condizione di fatto che è il presupposto della residenza, non può non essere un diritto fondamentale dell'individuo, in quanto la sua negazione rende un “fantasma giuridico” o un “invisibile” (per riprendere alcune delle definizioni utilizzate per criticare le norme in esame) un soggetto in carne e ossa che abitualmente dimora in un certo luogo.

In definitiva, è evidente che già da queste affermazioni contenute nella sentenza n. 186 del 2020 si possano trarre argomenti a sostegno della natura di diritto fondamentale del diritto *de quo*.

### 3. *Art. 2 e art. 3 Cost.: due facce della stessa medaglia*

Il riconoscimento del carattere fondamentale del diritto all'iscrizione anagrafica passa anche dalla sottolineatura del legame tra l'art. 3 Cost. e

<sup>9</sup> Cfr. S. Rossi, *Declinazioni della dignità sociale. L'iscrizione anagrafica nella sentenza n. 186/2020 della Corte costituzionale*, in «federalismi.it», n. 26, 23 settembre 2020, pp. 143 e ss.

l'art. 2 Cost., che, secondo un'accreditata lettura dottrinale<sup>10</sup>, costituisce una «fattispecie aperta».

Anche l'art. 2 Cost. era tra i parametri costituzionali evocati dai Tribunali rimettenti nei giudizi definiti con la sentenza n. 186 del 2020. In proposito, i giudici *a quibus* ponevano l'accento sul fatto che la norma censurata ledeva «le condizioni per il conseguimento di una vita libera e degna» (così espressamente il Tribunale di Milano) e comportava «una condizione di minorazione generale della [...] persona la quale si vede impossibilitata a dare prova di una condizione di fatto esistente (la dimora abituale)» (in questi termini il Tribunale di Ancona). In altre parole, la prospettiva seguita da questi rimettenti faceva leva sulla dignità umana come «punto di arrivo [dei] diritti inviolabili» garantiti dall'art. 2 Cost.

In questa prospettiva la nota caratterizzante l'art. 2 Cost. era individuata nella «centralità della persona», in ragione del fatto che la citata norma costituzionale «non fa riferimento all'individuo in quanto partecipe di una determinata comunità politica, ma in quanto essere umano». A queste considerazioni si affiancava il richiamo dell'art. 3 Cost. che – nella prospettiva di questi giudici – fonda il riconoscimento anche agli stranieri dei «diritti necessari alla [...] garanzia» della dignità umana.

A tal proposito, i giudici *a quibus*, richiamando quanto affermato nella sentenza n. 104 del 1969 con riguardo alle «differenze di fatto» che possono sussistere tra cittadino e straniero, sottolineavano «l'esigenza di distinguere tra titolarità – estesa a tutti – e godimento – differentemente modulabile – di un diritto inviolabile». Di conseguenza, vi sarebbe un «nucleo irriducibile» dei diritti inviolabili, che deve essere riconosciuto a tutti, mentre «[l]'accesso e il godimento di quella porzione di diritto inviolabile che eccede questo “nucleo” [...] ricadono nel margine di discrezionalità spettante al legislatore». Pertanto, il limite insuperabile alle differenze di trattamento tra cittadino e straniero è costituito dall'irragionevolezza di siffatta differenziazione.

Sulla base di queste premesse, i rimettenti sostenevano che «il diritto all'iscrizione anagrafica ricada tra i diritti che hanno come punto di approdo ultimo quella della dignità umana, nella sua dimensione individuale e sociale», diventando «presupposto dell'identificazione di se stessi anche e soprattutto mediante lo sviluppo di un senso di appartenenza con la

<sup>10</sup> Si rinvia, in particolare, ad A. BARBERA, *Art. 2*, in *Art. 1-12. Principi fondamentali*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Foro it., Bologna-Roma 1975, pp. 50 e ss., e ID., *Nuovi diritti: attenzione ai confini*, in L. CALIFANO (a cura di), *Corte costituzionale e diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino 2004, pp. 19 e ss.

comunità locale presso cui si decide di fissare la propria stabile dimora». Era, altresì, sottolineato il valore simbolico della norma censurata, poiché il diniego dell'iscrizione anagrafica equivaleva a «lasciare l'individuo al margine della collettività stessa, confinandolo in un "non luogo" giuridico e sociale», che costituisce un limite alla libera e dignitosa crescita della sua personalità e che appare incompatibile con la sua partecipazione alla vita economica, sociale e culturale del Paese in cui vive.

In sintesi, i Tribunali rimettenti riconducevano il diritto all'iscrizione anagrafica al nucleo irriducibile di diritti inviolabili, che sono tali perché caratterizzano l'uomo in quanto tale e consentono il libero e dignitoso svolgimento della sua personalità.

Come si è detto, queste censure non sono state prese in esame dalla Corte. E però non appaiono affatto prive di pregio. In proposito, la prima considerazione da farsi consiste nella sottolineatura della consustanzialità delle previsioni costituzionali di cui all'art. 2 e all'art. 3 Cost. Tra le plurime ragioni che sembrano deporre in tal senso può essere utile richiamare le seguenti.

L'art. 2 Cost. riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, che danno contenuto alla «dignità sociale» di cui parla l'art. 3, primo comma, Cost.; questi diritti definiscono i termini dell'eguaglianza davanti alla legge e rappresentano lo strumento principale di rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale, richiamati nell'art. 3, secondo comma, Cost.

I diritti inviolabili sono riconosciuti e garantiti all'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (art. 2 Cost.); già dal punto di vista letterale si coglie l'assonanza con la «dignità sociale» di cui all'art. 3, primo comma, Cost., assicurata garantendo il libero svolgimento della personalità umana.

E ancora, cos'è lo svolgimento della personalità dell'uomo (art. 2 Cost.) se non il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, secondo comma, Cost.)?

In cos'altro si concretizza l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3, secondo comma, Cost.) se non nel riconoscimento e nella garanzia dei diritti dell'uomo nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità?

L'anzidetta consustanzialità emerge, poi, anche nelle pronunce della Corte con le quali è stata riconosciuta tutela ai c.d. nuovi diritti; non a caso, le due disposizioni costituzionali si trovano talvolta richiamate congiuntamente (ad esempio, sentenza n. 217 del 1988).

Le considerazioni che precedono non sono volte a dimostrare la coincidenza di questi due parametri costituzionali che mantengono distinta la

loro *ratio*; si vuole, piuttosto, sottolineare che le due disposizioni costituzionali costituiscono due facce della stessa medaglia, soprattutto quando si discute di una disciplina differenziata nel godimento di diritti fondamentali, finendo con il dare concretezza al concetto (spesso pericolosamente brandito) di dignità dell'uomo.

Occorre naturalmente essere consapevoli dei pericoli insiti in un allargamento delle maglie del giudizio di costituzionalità imperniato sull'art. 2 Cost. Il rischio di trasformare semplici *desiderata* in diritti è dietro l'angolo. Per questa ragione può risultare utile ricostruire la giurisprudenza costituzionale che, nel corso degli anni, ha apprestato tutela a nuove situazioni giuridiche soggettive.

#### 4. *Nuovi diritti o nuove forme di tutela del diritto all'identità?*

Una rapida rassegna di alcune pronunce sui c.d. nuovi diritti può essere utile ai fini del presente scritto.

Con la sentenza n. 561 del 1987 è stato ricondotto tra i diritti inviolabili garantiti dall'art. 2 Cost. il diritto alla libertà sessuale, in ragione del fatto che «[la] violenza carnale comporta [...] di per sé, la lesione di fondamentali valori di libertà e dignità della persona, e può inoltre dar luogo a pregiudizi alla vita di relazione».

Con la sentenza n. 217 del 1988 trova una precisa tutela costituzionale il diritto all'abitazione, che rientra «fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione e vi rientra – quel che è più significativo – nella specifica forma garantita dalla legge oggetto del presente ricorso». Con quest'ultima frase la Corte allude al fatto che la legge impugnata (n. 891 del 1986) era «essenzialmente un provvedimento di primo intervento, diretto ad assicurare un livello minimo di garanzia, sull'intero territorio nazionale, del “diritto all'abitazione”». Al riguardo, è interessante notare il legame che la Corte coglie tra gli artt. 2 e 3 Cost., là dove afferma che «la legge impugnata [...] si limita ad assicurare un livello di prestazioni tale da rappresentare la garanzia di un minimum nel godimento del “diritto all'abitazione” da parte dei lavoratori dipendenti di qualsiasi regione e, così facendo, mentre lascia sufficienti spazi all'autonomia regionale nel disporre dei relativi interessi, nello stesso momento ottempera all'inderogabile imperativo costituzionale di ridurre la distanza o la sproporzione nel godimento dei beni giuridici primari, contribuendo a conferire il massimo di effettività a un diritto sociale fondamentale (art. 3, secondo comma, Cost.)».

Da segnalare è poi l'ultimo passaggio della sentenza in parola, là dove la Corte afferma che «creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso».

Relative al diritto all'abitazione sono anche le sentenze n. 404 del 1988 e n. 419 del 1991.

Con la sentenza n. 278 del 1992 la Corte afferma che, anche a prescindere dal valore della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 (spec. art. 13), «non v'è dubbio che tra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione della Repubblica sia da individuarsi anche il diritto di abbandonare il proprio paese».

Con la sentenza n. 13 del 1994 individua anche il diritto all'identità personale «tra i diritti che formano il patrimonio irretrattabile della persona umana», definendolo come il «diritto ad essere sé stesso, inteso come rispetto dell'immagine di partecipe alla vita associata, con le acquisizioni di idee ed esperienze, con le convinzioni ideologiche, religiose, morali e sociali che differenziano, e al tempo stesso qualificano, l'individuo. L'identità personale costituisce quindi un bene per sé medesima, indipendentemente dalla condizione personale e sociale, dai pregi e dai difetti del soggetto, di guisa che a ciascuno è riconosciuto il diritto a che la sua individualità sia preservata». Nel caso di specie si discuteva del mantenimento del cognome attribuito.

Sempre sul diritto all'identità personale (con riferimento però a profili specifici) si segnalano: in relazione al cognome del figlio naturale, la sentenza n. 297 del 1996; con riguardo al cognome dell'adottato, la sentenza n. 120 del 2001 e la sentenza n. 268 del 2002; a proposito del diritto a conoscere le proprie origini, la sentenza n. 278 del 2013 e, in relazione all'utilizzabilità del cognome materno, la sentenza n. 286 del 2016<sup>11</sup>.

Dal combinato disposto dell'art. 27, quarto comma, Cost. e dell'art. 2 Cost. la Corte, nella sentenza n. 223 del 1996, ha dedotto il fondamento del diritto alla vita, considerato «il primo dei diritti inviolabili dell'uomo riconosciuti dall'art. 2».

<sup>11</sup> Al momento in cui si scrive non è ancora disponibile la motivazione della decisione (annunciata con il comunicato stampa del 27 aprile 2022) con cui la Corte ha accolto la questione che si era autorimessa e quelle sollevate dal Tribunale di Bolzano e dalla Corte di appello di Potenza sull'utilizzo dei cognomi dei genitori.

Sempre sul diritto alla vita, ma con specifico riferimento alla disciplina dell'interruzione volontaria della gravidanza, meritano di essere segnalate la sentenza n. 27 del 1975 e la sentenza n. 35 del 1997. In occasione della prima delle due decisioni la Corte ha affermato (e ha poi ribadito nella seconda pronunzia) che la tutela del concepito ha fondamento costituzionale. Infatti, «[l'] art. 31, secondo comma, della Costituzione impone espressamente la “protezione della maternità” e, più in generale, l'art. 2 Cost. riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, fra i quali non può non collocarsi, sia pure con le particolari caratteristiche sue proprie, la situazione giuridica del concepito».

Di un diritto alla tutela della personalità ha discusso la Corte nella sentenza n. 283 del 1997, con riferimento alla testimonianza di persona inferma di mente.

Infine, dall'art. 2 Cost. la Corte ha ricavato il fondamento costituzionale del diritto fondamentale di vivere liberamente una condizione di coppia: sentenza n. 138 del 2010. In questa pronuncia si legge, infatti: «Orbene, per formazione sociale deve intendersi ogni forma di comunità, semplice o complessa, idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione, nel contesto di una valorizzazione del modello pluralistico. In tale nozione è da annoverare anche l'unione omosessuale, intesa come stabile convivenza tra due persone dello stesso sesso, cui spetta il diritto fondamentale di vivere liberamente una condizione di coppia, ottenendone – nei tempi, nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge – il riconoscimento giuridico con i connessi diritti e doveri».

Da questo rapido esame sembra potersi dedurre che molti dei c.d. nuovi diritti promanano dal diritto all'identità personale o comunque ne rappresentano una nuova forma di tutela. Questo dato – come si vedrà a breve – non è di poco conto nella prospettiva del presente scritto, ben potendosi ricondurre anche il diritto all'iscrizione anagrafica all'ambito dell'identità dell'individuo.

##### 5. *Quali riflessi sul diritto all'iscrizione anagrafica?*

Nel giudizio relativo al divieto d'iscrizione anagrafica i richiedenti asilo ricorrenti nei giudizi *a quibus* rivendicavano la pretesa a vedere giuridicamente riconosciuto, nelle forme a tal fine previste dall'ordinamento, il loro legame con il territorio in cui dimorano abitualmente, per un periodo che può andare da un minimo di sei mesi a un massimo di uno-due anni ma che comunque è superiore ai tre mesi, considerati dalla normativa

vigente come la soglia temporale minima per rendere obbligatoria l'iscrizione anagrafica dei cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea.

Siffatta pretesa presenta elementi di diretta connessione con l'identità personale in quanto l'iscrizione nel registro anagrafico "marca" in modo tipico l'appartenenza del singolo soggetto a una data comunità territoriale, che, a prescindere dalla forma che assume, «semplice o complessa», è riconducibile alle formazioni sociali di cui all'art. 2 Cost. se è «idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione» (così sentenza n. 138 del 2010).

In questa prospettiva, il diritto all'iscrizione anagrafica, ossia a vedere registrata all'anagrafe una situazione di fatto (quella di dimorare abitualmente in un certo luogo), sembra potersi ricondurre al diritto all'identità personale, inteso come «diritto ad essere sé stesso, [...] come rispetto dell'immagine di partecipe alla vita associata» (sentenza n. 13 del 1994).

Da questo punto di vista, è opportuno sottolineare che il riconoscimento del diritto all'identità personale costituirebbe una mera enunciazione di principio se non fosse rapportato a quelle situazioni concrete e a quei contesti sociali, culturali, territoriali ecc., in cui il singolo individuo svolge la sua personalità.

Per dirla con le parole di Georges Burdeau, ciò che la Costituzione mira a tutelare è la figura dell'*homme situé*<sup>12</sup>, dell'uomo, cioè, "situato", calato in un dato contesto (anche territoriale) e pienamente integrato nella comunità in cui vive.

Muovendo da questa prospettiva, appare significativo che la norma introdotta con l'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018 – e dichiarata illegittima con la sentenza n. 186 del 2020 – precludendo l'iscrizione anagrafica e sostituendo i riferimenti alla residenza con quelli al domicilio, puntasse a rescindere giuridicamente un legame che il richiedente asilo ha, nei fatti, con il luogo in cui dimora, e a porre lo stesso richiedente asilo in quel «non luogo» giuridico e sociale di cui parlavano alcuni dei giudici rimettenti<sup>13</sup>.

Ricostruito in questi termini, il diritto all'iscrizione anagrafica costituisce un corollario di quello a scegliere liberamente il luogo in cui soggiornare, ed entrambi si riconnettono al diritto all'identità personale,

<sup>12</sup> G. BURDEAU, *Traité de science politique*, t. VII, *La démocratie gouvernante, son assise sociale et sa philosophie politique*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris 1973, pp. 37 e ss.

<sup>13</sup> Tribunale di Milano, prima sezione civile, ordinanza 1° agosto 2019 (reg. ord. Corte cost. n. 145 del 2019).

da intendersi nel senso, poc'anzi esposto, di diritto a vedere riconosciuta la propria collocazione in un certo contesto territoriale<sup>14</sup>.

## 6. Conclusioni

Da quanto fin qui detto sembra potersi dedurre che il diritto all'iscrizione anagrafica trova il suo fondamento costituzionale nell'art. 16 Cost. e, in particolare, nella libertà di soggiorno, con la conseguenza che a questo diritto non può non essere riconosciuto il carattere della fundamentalità<sup>15</sup>.

Come si è tentato di dimostrare, infatti, ogni tentativo del legislatore di disconoscere il legame tra l'individuo e il territorio in cui abitualmente dimora determina, a conti fatti, una compromissione del suo diritto all'identità. Pertanto, una disposizione che – come quella dichiarata illegittima con la sentenza n. 186 del 2020 – neghi l'iscrizione anagrafica si traduce in una *fictio iuris* (o *fictio legis*<sup>16</sup>), nel senso che il legislatore impone che non venga preso atto di un dato di fatto, e finisce perciò con il negare la realtà, stabilendo per legge che ciò che realmente non è o che non deve essere considerato tale, e traendo da ciò le conseguenze giuridiche che sarebbero connesse alla verità che si finge, se questa esistesse<sup>17</sup>.

Questa finzione, per poter superare indenne il sindacato di costituzionalità, deve essere filtrata attraverso le maglie strette del giudizio di ragionevolezza (*strict scrutiny*), che, nel caso di specie, si declina come giudizio di coerenza di una norma a una data situazione di fatto e, di riflesso, ai parametri costituzionali evocati. Se, però, è priva di una ragione

<sup>14</sup> Di particolare interesse appare la definizione di «identità di gruppo» data da G. ALPA, *Il diritto di essere se stessi*, La nave di Teseo, Milano 2021, p. 273: «L'individuo ha bisogno del gruppo per trovare la sua identità. Per essere ha bisogno di essere riconosciuto: le modalità del riconoscimento non sono però interamente governabili dal singolo».

<sup>15</sup> Per un approfondimento dei canoni che valgono a connotare un diritto come fondamentale si rinvia ai contributi presenti in AA.Vv., *Cos'è un diritto fondamentale?*, in V. BALDINI (a cura di), *Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa"* (Cassino 10-11 giugno 2016), Editoriale Scientifica, Napoli 2017.

<sup>16</sup> Sulla *fictio legis*, considerata «più vera del vero», come «arnese che i giuristi hanno impiegato [e impiegano] per escogitare soluzioni che la "natura" o il senso comune sembravano dichiarare impossibili» si rinvia a Y. THOMAS, *Fictio legis*, Quodlibet, Macerata 2016, spec. pp. 17 e ss.

<sup>17</sup> *Ivi*, p. 17.

giustificatrice, finisce con l'assumere una finalità chiaramente discriminatoria e si traduce, pertanto, in una "norma odiosa"<sup>18</sup>.

Dante, nel *De Monarchia*, afferma: «Ius est realis et personalis hominis ad hominem proportio, quae servata hominum servat societatem, et corrupta corrumpit». Bisognerebbe non dimenticarsene.

<sup>18</sup> Per un caso di "norma odiosa" si veda F. CORDERO, *Procedura penale*, Giuffrè, Milano 2012, p. 1208, il quale qualifica così la norma relativa al concorso formale eterogeneo (in quanto derogatrice rispetto al principio del *ne bis in idem*) originariamente prevista nel Progetto del Codice Rocco.

Parte seconda  
Lavoro e integrazione dei migranti



## Il lavoro (regolare) come strumento d'integrazione e inclusione sociale dei migranti

### 1. Premessa

La ricerca di un'occupazione costituisce senza dubbio una delle cause principali dell'immigrazione e il mercato del lavoro rappresenta certamente il primo ambito sociale del Paese di arrivo con cui l'immigrato entra in contatto, tanto che si può affermare che la figura centrale dei fenomeni migratori è stata storicamente e ancora rimane quella del lavoratore che attraversa le frontiere per cercare lavoro all'estero<sup>1</sup> (si parla, in questo caso, di migrazioni economiche).

Il lavoro, quindi, continua a essere il principale motore dei flussi di stranieri in ingresso. E ciò dipende essenzialmente da due «forze di fondo»<sup>2</sup>: la prima, di natura demografica, è legata al forte calo della popolazione giovane adulta nei prossimi decenni; la seconda è costituita dalla struttura economica e sociale del nostro Paese, articolata in una miriade di piccole imprese e caratterizzata da una domanda relativamente bassa di professioni di medio-alto livello e dalla debolezza del *welfare*.

Nella realtà, è sempre più difficile scindere i casi in cui la migrazione avviene per motivi economici da quelli in cui si tratta di una migrazione forzata, posto che le cause che spingono le persone a lasciare il proprio Paese di origine per migrare in luoghi lontani sono senz'altro la povertà, le gravi violazioni dei diritti umani, i violenti conflitti civili (da ultimo, si pensi all'esodo del popolo ucraino) e gli ingenti disastri ambientali<sup>3</sup>.

\* Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro presso l'Università di Foggia.

<sup>1</sup> Così M. AMBROSINI, *Sociologia delle migrazioni*, il Mulino, Bologna 2011 p. 53.

<sup>2</sup> È ben illustrato da S. STROZZA, G. DE SANTIS (a cura di), *Rapporto sulla popolazione. Le molte facce della presenza straniera in Italia*, il Mulino, Bologna 2017, p. 100.

<sup>3</sup> Concorde sulla difficoltà di distinguere fra migrazioni per cause economiche e migrazioni per richiesta di protezione di carattere politico e/o umanitario anche M. Mc BRITTON, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano. Una prospettiva giuslavoristica*, Cacucci, Bari 2017, *passim*.

Considerata la complessità dell'odierna realtà migratoria, pertanto, la distinzione *de qua* sta diventando sempre più sfumata e la bipartizione sembra riguardare non più le differenti manifestazioni del fenomeno bensì la loro regolamentazione. Se si guarda all'ordinamento italiano, in particolare, ne è testimonianza il frequente tentativo di usare i canali dell'asilo o della protezione umanitaria per entrare sul territorio nazionale, proprio in ragione della diversa regolamentazione e della maggiore chiusura delle frontiere nei confronti delle migrazioni economiche.

Entro queste coordinate s'inserisce la presente riflessione che, utilizzando come *fil rouge* il lavoro, intende soffermarsi su quattro profili, tra loro strettamente connessi. Innanzitutto riepilogare, in estrema sintesi, le regole in materia d'ingresso e soggiorno per motivi di lavoro in Italia, per evidenziarne le criticità e i conseguenziali effetti perversi sulla condizione giuridica dei lavoratori stranieri. In secondo luogo, passando dal dato normativo al dato fattuale, volgere lo sguardo al reale funzionamento del mercato del lavoro degli stranieri, per farne emergere le gravi forme di sfruttamento anche per la profonda vulnerabilità dei lavoratori stessi e la "debolezza" delle tutele. In terzo luogo, evidenziare le peculiarità delle politiche di contrasto del lavoro irregolare dei migranti e, più in generale, delle forme di sfruttamento lavorativo per sottolineare, ancora una volta, la loro inadeguatezza e la miopia di un approccio prevalentemente punitivo e di ordine pubblico. Infine, riportare alcune esperienze positive d'integrazione lavorativa, a testimonianza della centralità del lavoro quale strumento d'integrazione e inclusione sociale dei migranti.

## 2. *La "contorta" disciplina dell'ingresso nel nostro Paese per motivi di lavoro*

Sul piano generale, la normativa in tema di ammissione dello straniero nel territorio nazionale rappresenta un indice rivelatore del bilanciamento compiuto nell'ordinamento giuridico tra due esigenze: una di tipo restrittivo, di prevenzione e controllo delle migrazioni attraverso una regolazione delle procedure destinate ad autorizzare l'accesso al lavoro; l'altra, di tipo protettivo, rivolta sia a garantire la parità di trattamento tra lavoratori autoctoni e lavoratori stranieri<sup>4</sup>, sia a tutelare lo straniero in quanto persona. Si tratta di due esigenze che, in qualche modo, riflet-

<sup>4</sup> L'ispirazione paritaria del trattamento dei lavoratori migranti trova il suo fondamento nella Carta costituzionale, all'art. 10 cost., nell'art. 15 della Carta dei diritti fondamentali

tono il momento dell'ingresso dello straniero nel nostro Paese e quello successivo, tenuti ben distinti nell'ordinamento, come pure rilevato già da una risalente giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>5</sup>.

La complessa disciplina che regola l'ingresso degli stranieri nel territorio italiano per motivi di lavoro prevede uno stringente nesso tra permesso di soggiorno e contratto di lavoro: l'esercizio di un'attività lavorativa costituisce il principale titolo che legittima il soggiorno del migrante sul territorio nazionale. Si tratta del noto schema autorizzatorio introdotto dalla legge "Bossi-Fini" (l. n. 189/2002) - e trasfuso nel vigente testo unico sull'immigrazione (d.lgs. n. 286/1998, d'ora in poi Tu) - fondato sull'inscindibile connessione legale tra (previa) titolarità di un contratto di lavoro e rilascio del permesso di soggiorno<sup>6</sup>.

I presupposti dell'intera procedura di assunzione del lavoratore straniero consistono, innanzitutto, nella pubblicazione del c.d. decreto flussi, che annualmente determina le quote di lavoratori stranieri ammessi a svolgere un'attività lavorativa, anche stagionale. L'ultimo decreto, in ordine di tempo (dpcm 21 dicembre 2021), ha previsto l'ingresso nel 2022 di quasi settantamila lavoratori stranieri, più del doppio dei trentamila previsti dai decreti annuali dell'ultimo sessennio, ma, al contempo, ben lontano dai 250mila ingressi previsti dal decreto flussi per il 2007, che corrispondono, secondo le stime più diffuse, al fabbisogno annuale di lavoratori stranieri in Italia.

Occorre, poi, che il primo incontro fra domanda e offerta di lavoro avvenga necessariamente quando l'aspirante lavoratore si trovi ancora nel suo Paese di origine. E questo evidenzia, già a monte, l'estrema difficoltà che si riscontra in concreto nell'assunzione regolare del lavoratore extracomunitario: è un dato di comune esperienza quello secondo cui è praticamente impossibile costituire un rapporto di lavoro "a distanza" senza un incontro diretto, sul posto, tra domanda e offerta di lavoro<sup>7</sup>.

dell'Unione europea (comma 3) e già nell'art. 8 conv. OIL n. 143/1973. Gli stessi principi paritari sono sanciti nella legislazione ordinaria, all'art. 2, comma 2 e 3, Tu.

<sup>5</sup> C. cost. n. 62/1994.

<sup>6</sup> Per una completa disamina si veda, da ultimo, L. NERI, *Il lavoro*, in P. MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2021, pp. 201 e ss. e C. CORSI, S. DELL'OGGIO, *Il quadro normativo*, in P. BONETTI, M. D'ONGHIA, P. MOROZZO DELLA ROCCA, M. SAVINO (a cura di), *Immigrazione e lavoro: quali regole? Modelli, problemi e tendenze*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022, pp. 395 e ss.

<sup>7</sup> In tal senso già A. GUARISO, *Le incontrollabili ipocrisie in tema di lavoro immigrato*, in «Rivista critica di diritto del lavoro», n. 1, 2006, pp. 35 e ss.

A rendere ancora più complesso tale scenario contribuisce un'ulteriore circostanza: perché lo straniero possa essere parte di un contratto di lavoro subordinato vi è un doppio filtro, ossia deve esserci non solo la capienza nelle c.d. quote-flussi, ma anche, qualora il lavoratore rientri nella capienza stabilita dal decreto, che il futuro datore di lavoro verifichi l'indisponibilità di un lavoratore già presente nel territorio nazionale o comunitario a occupare quel posto di lavoro. Solo dopo si concede il nulla osta all'ingresso e, su richiesta del datore di lavoro, si trasmette la documentazione agli uffici consolari italiani nel Paese estero che dovranno rilasciare il visto d'ingresso al lavoratore chiamato.

Tale congegno, rigido e macchinoso, finisce per alimentare l'elusione delle regole e generare irregolarità: nella pratica è molto più frequente che lo straniero faccia prima ingresso in Italia irregolarmente, poi entri in contatto con un datore di lavoro e, infine, torni nel suo Paese di origine, per rientrare nuovamente in Italia, stavolta legalmente, secondo la procedura appena descritta.

Il quadro si complica, poi, se si tiene conto della natura eminentemente temporanea della migrazione stagionale, nella quale si trovano spesso i lavoratori stranieri, specie in quei settori, agricoltura e turismo, elettivi per il ricorso al permesso di soggiorno per contratto di lavoro stagionale (dove pure il legislatore, più di recente, ha semplificato la procedura)<sup>8</sup>. L'intrinseca transitorietà del flusso migratorio rende, qui, la relazione tra il cittadino di un Paese terzo e lo Stato ospitante ancor più instabile, incidendo negativamente sulla possibilità dei lavoratori stagionali di raggiungere un livello minimo d'integrazione sociale.

La declinazione delle regole in materia di migrazione economica da parte di cittadini di Paesi terzi delinea, quindi, un modello che si potrebbe definire quasi impossibile di accesso legittimo al mercato del lavoro, tale da moltiplicare i migranti irregolari<sup>9</sup> e le potenzialità di sfruttamento della loro debolezza socioeconomica.

Spesso, poi, il predetto nesso tra permesso e contratto di lavoro comporta una facile criminalizzazione del fenomeno migratorio (si pensi al rischio di infiltrazioni di intermediari "informali" e/o criminali nell'accesso al lavoro, meglio conosciuto con il nome di caporalato). Numerose

<sup>8</sup> Per un commento alla disciplina del lavoro stagionale degli stranieri, si rinvia a V. PAPA, *Dentro e fuori il mercato? La nuova disciplina del lavoro stagionale degli stranieri tra repressione e integrazione*, in «DRI», 2017, pp. 363 e ss.

<sup>9</sup> La Fondazione Ismu stima che al 1° gennaio 2020 gli stranieri irregolari sono più di mezzo milione (517mila).

ricerche empiriche<sup>10</sup> hanno rilevato il notevole tasso di aggiramento, nella prassi, delle regole sui permessi, attraverso fenomeni più o meno strutturati di compravendita di contratti di lavoro e/o di altra documentazione funzionale o propedeutica al rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno.

In definitiva, può, dunque, affermarsi che la peculiare procedura di accesso “regolare” nel nostro Paese per motivi di lavoro tende a favorire, piuttosto che scongiurare, l’“irregolarità”, con una clamorosa eterogenesi dei fini.

### 3. *Le gravi forme di sfruttamento lavorativo*

A conferma di tale eterogenesi dei fini basti guardare al reale funzionamento del mercato del lavoro.

I migranti sono per lo più inseriti in quel sottobosco dell'economia sommersa (soprattutto in agricoltura e in edilizia<sup>11</sup>, ma anche sempre più massicciamente nella logistica<sup>12</sup>) dove maggiori sono le elusioni delle più svariate norme lavoristiche: dalla violazione delle normative in materia di orario di lavoro, salute e sicurezza alle retribuzioni attestantesi ben al di sotto dei parametri contrattuali. Gli stranieri tendono a inserirsi in mercati del lavoro secondari e paralleli (spesso con confini invalicabili con quelli, per così dire, primari o ufficiali), collocandosi, di fatto, nel campo dei c.d. *3D Jobs (Dirty, Dangerous, Demanding)*, svolgendo, cioè, attività lavorative faticose e/o sottoretribuite, alle quali, generalmente, la forza lavorativa autoctona dei Paesi maggiormente sviluppati tende a sottrarsi. A tali tratti identitari dell'impiego dei lavoratori stranieri si aggiungono, quasi invariabilmente, a monte, forme illegali d'intermediazione nella gestione della manodopera e, a valle, difficoltà nell'accesso a cure sanitarie e condizioni alloggiative inadeguate e degradanti. E proprio la tendenziale marginalizzazione degli stranieri in mercati paralleli e in occupazioni considerate tradizionalmente poco appetibili dalla forza lavoro locale impedisce la loro effettiva integrazione lavorativa e sociale.

<sup>10</sup> Si veda, da ultimo, OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO, FLAI CGIL (a cura di), *V Rapporto Agromafie e caporalato*, Bibliotheka Edizioni, Roma 2020.

<sup>11</sup> Per una compiuta disamina si rinvia a W. CHIAROMONTE, «Cercavamo braccia, sono arrivati uomini». *Il lavoro dei migranti in agricoltura fra sfruttamento e istanze di tutela*, in «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», 2018, pp. 321 e ss.

<sup>12</sup> Cfr. C. INVERSI, *Caporalato digitale: il caso Uber Italy Srl*, in «Lavoro e Diritto», n. 2, 2021, pp. 335 e ss.

Secondo i dati emersi dalle rilevazioni effettuate dai servizi ispettivi nazionali, riportati nell'ultimo Rapporto annuale<sup>13</sup>, i soggetti che prestano la propria opera in condizioni d'illegalità/informalità sono prevalentemente lavoratori stranieri extracomunitari senza permesso di soggiorno, maggiormente esposti a sfruttamento proprio per la loro particolare vulnerabilità. E, infatti, è proprio la condizione strutturale di questi lavoratori, «sospesi – fra clandestinità e aspettative/promesse di regolarizzazione, a precostituire il terreno su cui prosperano situazioni di gravissimo sfruttamento»<sup>14</sup>.

Ciò è confermato anche dalle prime pronunce sul reato di caporalato *ex art. 603 bis c.p.* (novellato dalla l. n. 199/2016), laddove, proprio con particolare riferimento ai lavoratori stranieri, i giudici, per giustificare l'elemento dell'approfittamento dello stato di bisogno, hanno utilizzato, quale «congrua motivazione», la loro situazione di «clandestinità» che può indicare la sussistenza *ex se* di un approfittamento del loro stato di bisogno, in quanto tale condizione li rende disposti a lavorare in condizioni disagiate<sup>15</sup>.

Peraltro, gli inquietanti spaccati di assoluto degrado descritti nelle sentenze<sup>16</sup>, se, da un lato, raccontano delle condizioni di vita e di lavoro nelle quali si sostanzia lo sfruttamento, dall'altro lato, confermano, indirettamente, la disperazione e, quindi, l'estremo stato di bisogno di coloro che accettano, meglio, sono costretti ad accettare di vivere e lavorare in quel modo. Si legge, per esempio:

[...] i locali erano infestati da vermi, topi, blatte ed odori nauseabondi tanto che anche d'inverno venivano aperte le finestre e le porte per poter respirare, la pausa pranzo aveva luogo in un locale vicino alle macchinette del caffè ed era sporco ed inadeguato, mancava qualsiasi dispositivo di protezione, non venivano effettuate visite mediche. [...] [Si riscontrava N.d.r.] un'allarmante situazione in relazione agli effettivi orari di lavoro, alle condizioni igieniche dei locali ove veniva esercitata l'attività lavorativa, alle contribuzioni che non venivano pagate, se non

<sup>13</sup> Cfr. ISPETTORATO NAZIONALE LAVORO (a cura di), *Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. Anno 2020*, in *Rapporto-annuale-2020.pdf* ([ispettorato.gov.it](http://ispettorato.gov.it)), 30 aprile 2021.

<sup>14</sup> M. ROCCELLA, *La condizione del lavoro nel mondo globalizzato fra vecchie e nuove schiavitù*, in «Ragion Pratica», n. 35, 2010, p. 433.

<sup>15</sup> Cass. 12 gennaio 2018, n. 17939, in *Banca dati Pluris*.

<sup>16</sup> Per un approfondimento, sia consentito rinviare a M. D'ONGHIA, S. LAFORGIA, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale: una lettura giuslavoristica*, in «Letteratura e Diritto», n. 2, 2021, pp. 233 e ss.

parzialmente, e non tenevano conto degli straordinari svolti e sistematicamente non pagati, oltre a essere sproporzionate rispetto agli orari svolti e (i lavoratori) rappresentavano di essere obbligati a continuare a lavorare, pur in quelle condizioni così degradanti in ragione delle loro precarie situazioni economiche, stante la necessità di mantenere le famiglie e di onorare i debiti contratti dai primi due anche in relazione al fatto che erano stranieri<sup>17</sup>.

Lo sguardo dei giudici evidenzia, così, in modo diretto e senza alcun filtro, i limiti e le lacune del dato positivo, che finisce per diventare, per alcuni aspetti, un vero deterrente all'instaurazione di un rapporto di lavoro regolare; le regole, cioè, finiscono per agevolare alcune forme d'illegalità.

Basti qui ricordare alcune peculiarità in tema di diritti previdenziali. Il riferimento è a due eccezioni (normativamente previste) al principio di parità di trattamento; l'una, con riferimento al regime previdenziale dei lavoratori stagionali, l'altra, in relazione al rimborso dei contributi versati dal lavoratore straniero in caso di rimpatrio.

Nella prima fattispecie, in considerazione della durata limitata dei contratti stagionali, nonché della loro specificità, l'art. 25, comma 1, Tu, prevede che agli stranieri titolari di permesso di soggiorno per lavoro stagionale si applichino solo alcune forme di previdenza e assistenza obbligatoria: assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali contro le malattie e di maternità. Restano esclusi l'assegno per il nucleo familiare e l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria, i cui contributi – comunque dovuti dal datore di lavoro – sono versati all'Inps, con l'espressa destinazione a interventi di carattere socioassistenziale a favore dei lavoratori stranieri. Una tale previsione, già di per sé un po' problematica in termini di rispetto del principio di parità di trattamento, finisce per assumere un ruolo distorsivo: l'esclusione del lavoratore extracomunitario regolare (in possesso di permesso di soggiorno per lavoro stagionale) dall'indennità di disoccupazione fa sì che lo stesso lavoratore non abbia un forte interesse a pretendere dal datore di lavoro la corretta denuncia dei giorni lavorati, proprio perché comunque non potrà beneficiare del sussidio.

La seconda eccezione riguarda il mancato rimborso dei contributi in caso di rimpatrio. In questo caso, il lavoratore straniero non ha diritto al rimborso dei contributi versati (come previsto prima della legge "Bossi-Fini"), ma solo la possibilità di ottenere un trattamento pensionistico corrispondente all'importo dei contributi da lui versati. Anche quest'ec-

<sup>17</sup> Cass. 4 dicembre 2019, n. 7569, in *Banca dati Pluris*.

cezione si presta a non pochi rilievi critici e certo non soddisfa l'esigenza (dichiarata) di far emergere il lavoro "nero", anzi rischia di incentivarlo, visto che il mancato rimborso degli oneri previdenziali, eliminando l'incentivo al rimpatrio, rende il lavoratore indifferente all'adempimento degli obblighi contributivi. È evidente che qui gioca un ruolo significativo il «costo dei diritti» (evocando Holmes e Sustain<sup>18</sup>), ma si trascura, al contempo, l'importante contributo che i lavoratori stranieri regolari pure apportano alle casse dell'Inps<sup>19</sup>.

Se tutto questo è vero, è altrettanto vero che, nonostante la diffusa presenza di lavoratori stranieri irregolari e il carattere sistematico delle violazioni della normativa lavoristica, la trasgressione alle norme del rapporto di lavoro, a giudicare dai repertori giurisprudenziali in materia, sembrerebbe fenomeno tutto sommato marginale e per lo più circoscritto alle, pur rilevanti, patologie sul versante previdenziale<sup>20</sup>.

Invero, al di là degli ovvi ostacoli, linguistici e culturali, di accesso alla giustizia da parte di cittadini stranieri, l'assenza di significativi contenziosi giurisprudenziali attivati in questo contesto costituisce sicuro indizio della mancanza di effettività dei dispositivi giuridici di tutela dei diritti dei lavoratori stranieri. Specie ove si consideri che, paradossalmente, la dichiarazione del rapporto di lavoro potrebbe far emergere la responsabilità penale per reato di clandestinità, oltre al rischio di espulsione del cittadino extracomunitario e questo, di certo, non agevola le denunce da parte dei lavoratori stranieri sfruttati. Essi hanno, dunque, difficoltà a denunciare per timore di ritorsioni e talvolta anche per la stessa natura prevalentemente stagionale dei rapporti di lavoro, che li induce a spostarsi lungo il territorio nazionale, e non consente loro di avere il tempo necessario a seguire il complesso *iter* da instaurare per la tutela dei propri diritti, tenuto

<sup>18</sup> S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, il Mulino, Bologna 2000.

<sup>19</sup> Ce lo aveva già ricordato l'ex Presidente Inps Boeri nel Rapporto annuale del 2017, evidenziando la necessità del contributo degli immigrati regolari per sostenere il sistema pensionistico, considerata la presenza di lavoratori sempre più vecchi e la bassa natalità nel nostro Paese. In tal senso anche una più recente inchiesta di P. RIVA (*L'Italia in debito verso i migranti* pubblicata il 5 novembre 2021 su «Secondo Welfare»), secondo cui i migranti che vivono nel nostro Paese contribuiscono al sistema *welfare* più di quanto ne beneficino.

<sup>20</sup> Il riferimento è all'ingente contenzioso esistente con gli enti previdenziali in tema di ricorso abusivo all'istituto della disoccupazione agricola. Per un approfondimento sia consentito rinviare a M. D'ONGHIA, *Le tutele previdenziali dei lavoratori agricolo tra regole speciali e abusi*, in «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», n. 2, 2019, pp. 231 e ss.

conto che i giudizi possono essere molto lunghi e durare (a seconda dei fori di competenza) diversi anni. Una delle barriere più insormontabili per i lavoratori sfruttati è costituita proprio dall'accesso alla giustizia, su cui incide negativamente proprio l'annosa questione della durata dei processi del lavoro, atteso che il ricorrente (su cui incombe l'onere della prova ai sensi dell'art. 2697 c.c.) dovrà provare giudizialmente la sussistenza di un rapporto di lavoro e che, spesso, le uniche prove a sua disposizione sono le testimonianze rese dai colleghi di lavoro.

Da ultimo, la grave condizione occupazionale dei lavoratori stranieri appare ulteriormente peggiorata a causa della pandemia, sia per la chiusura di molte attività lavorative in settori con un'importante incidenza di cittadini stranieri sia per la prosecuzione di altre, essenziali per il soddisfacimento di necessità primarie, e da svolgere necessariamente in presenza, che hanno comunque esposto i cittadini stranieri o al rischio di sfruttamento lavorativo o a quello di infezione da Covid-19 e tutto ciò ha incentivato le disuguaglianze preesistenti<sup>21</sup>.

#### 4. *Le politiche di contrasto del lavoro irregolare dei migranti*

Dinanzi a un quadro così desolante, quali le misure predisposte per garantire il lavoratore irregolare sfruttato e/o per sanzionare il datore di lavoro che sfrutta?

Purtroppo l'apparato regolativo si presenta piuttosto carente anche con riferimento ai meccanismi giuridici da azionare al fine dell'inserimento dei lavoratori extra Ue irregolarmente soggiornanti nel mercato regolare del lavoro, al netto di qualche interessante, ma isolata, apertura giurisprudenziale.

La Cassazione, infatti, già da tempo<sup>22</sup>, ha evidenziato come, sebbene un contratto con un lavoratore *sin papeles* sia in violazione di legge, la nullità o annullamento del medesimo non produca effetti per il periodo in cui il rapporto ha avuto esecuzione, essendo state violate disposizioni poste a tutela del prestatore di lavoro, quale è la disciplina del permesso di soggiorno. L'illegittimità del contratto non fa, perciò, venir meno il diritto

<sup>21</sup> In proposito, sia consentito rinviare a M. D'ONGHIA, *Gli immigrati resi ancora più invisibili dal coronavirus: una vita sospesa tra emergenza sanitaria e lockdown*, in A. BUFALINI, G. DEL TURCO, F.L. GATTA, M. SAVINO, F.V. VIRZÌ, D. VITIELLO (a cura di), *Annuario ADIM 2020*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, pp. 143 e ss.

<sup>22</sup> Cass. 26 marzo 2010 n. 7380, in «Rivista giuridica del lavoro», n. 2, 2010, pp. 550 e ss.

del lavoratore alla retribuzione per il lavoro eseguito e, di conseguenza, sorge anche l'obbligazione contributiva. Ne discende, cioè, l'applicabilità dell'art. 2126 c.c. pure nel caso in cui a prestare l'attività lavorativa sia un lavoratore straniero irregolarmente soggiornante e, per effetto del principio di automaticità delle prestazioni di cui all'art. 2116 c.c., anche il diritto a vedersi riconosciuta l'attività di fatto svolta ai fini previdenziali. Ciò risulta, tra l'altro, coerente con la razionalità complessiva del sistema, considerando che - come aggiunge la stessa Corte - se si permettesse al datore di lavoro con lavoratori extracomunitari irregolari di essere esentato dagli oneri retributivi e contributivi, si altererebbero le regole basilari del mercato e della concorrenza. Si consentirebbe, così, a chi viola la legge sull'immigrazione di fruire di condizioni incisivamente più vantaggiose rispetto a quelle cui è soggetto il datore di lavoro che rispetta la legge.

Tale esito interpretativo ha trovato conferma anche in una disposizione normativa del 2012 che, in attuazione della direttiva 2009/52/CE, ha proprio disposto la garanzia del pagamento delle retribuzioni arretrate (inclusi i versamenti contributivi) da parte dei datori che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno sia irregolare<sup>23</sup>.

Pur essendo tali disposizioni di sicuro rilievo, tuttavia è ancora poca cosa, in quanto si predispone una tutela più apparente che reale; se, infatti, la si riporta sul piano dell'effettività, non trova alcun riscontro, posto che il riconoscimento dei diritti previdenziali (e prima ancora retributivi) richiede comunque l'attivazione di un procedimento giudiziario da parte del lavoratore che quasi mai si realizza. Il lavoratore, come già prima anticipato, ha paura di denunciare, consapevole del rischio di essere licenziato e di essere espulso, in caso di esito negativo del procedimento instauratosi, il che evidenzia come lo straniero extracomunitario sia considerato *in primis* come clandestino e solo in subordine come lavoratore. Non opera affatto il principio di indifferenza tra *status* e contratto di lavoro dello straniero<sup>24</sup>.

La difficoltà di accedere alla giustizia rende poco praticabile la soluzione avanzata da chi vorrebbe estendere ai lavoratori sfruttati (se extracomunitari) la protezione sociale per le vittime di sfruttamento lavorativo

<sup>23</sup> Così art. 3, d.lgs. 16 luglio 2012, n. 109.

<sup>24</sup> Ciò è confermato ancor più da quegli orientamenti giurisprudenziali legittimanti il licenziamento del lavoratore che perde lo *status* di cittadino extra Ue regolarmente soggiornante; così Cass. 5 agosto 2013, n. 18627, in *Banca dati Pluris*.

di cui all'art. 18 del Tu, che prevede l'attivazione di un programma di assistenza e integrazione sociale<sup>25</sup>.

Se poi si volge lo sguardo alle più recenti politiche di contrasto al lavoro irregolare degli extracomunitari, le valutazioni non mutano di molto: ci si trova dinanzi non tanto a strumenti di garanzia dei lavoratori di fatto quanto a meccanismi di contrasto di un fenomeno che lede l'ordine pubblico (tutto nella prospettiva, quindi, della lotta alla criminalità organizzata).

La stessa riforma del c.d. reato di caporalato (art. 603 *bis* c.p.), che si caratterizza peraltro per la sua "debole tipicità" e per la predisposizione di indici di sfruttamento, è fondamentalmente incentrata sull'ottica repressiva<sup>26</sup>. Per di più, non sempre tale repressione è effettiva o priva di incertezza, il che rimette al centro il tema della prevenzione e della necessità di solide tutele sostanziali e consente di rimanere nell'alveo di quel principio di sussidiarietà penale o anche, di complementarità<sup>27</sup>, che auspica un sistema integrato di tutela<sup>28</sup>, in cui il diritto penale è e deve rimanere soltanto l'ultima possibile soluzione, l'*extrema ratio*<sup>29</sup>.

Del resto, se la repressione penale non venisse affiancata da politiche economiche, sociali e occupazionali idonee a incidere profondamente sull'intero sistema produttivo, essa parrebbe servire soltanto a nascondere la realtà delle cose dietro il paravento di comodo della sua dichiarata criminalizzazione. Non si può non parlare, infatti, anche degli altri componenti della "filiera dello sfruttamento", che comincia dal *racket* dell'immigrazione clandestina, passa per la gestione lacunosa di quella legittima, arriva ai caporali, ai trasportatori e, infine, agli imprenditori senza scrupoli<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> In tal senso E. SANTORO, D. GENOVESE, *Il contrasto allo sfruttamento lavorativo: i primi dati dell'applicazione della legge 199/2016*, in «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», 2018, pp. 543 e ss.

<sup>26</sup> Per un commento, si rinvia, per tutti, a V. TORRE, *Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento*, in «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», 2018, pp. 289 e ss.

<sup>27</sup> Cfr. A. BARATTA, *Il Corpus Juris e la cultura giuridico-penale europea*, in S. MOCCIA (a cura di), *Ambito e prospettive di uno spazio giuridico-penale europeo*, Esi, Napoli 2004, pp. 35-36.

<sup>28</sup> Si veda, *ex pluris*, V. MONGILLO, *Forced labour e sfruttamento lavorativo nella catena di fornitura delle imprese: strategie globali di prevenzione e repressione*, in «Rivista trimestrale di Diritto penale dell'economia», n. 3-4, 2019, p. 659.

<sup>29</sup> Cfr. G. MARRA, *Extrema ratio ed ordini sociali spontanei. Un criterio di sindacato sulle fattispecie penali eccessive*, Giappichelli, Torino 2018.

<sup>30</sup> Su «La Stampa» del 29 maggio 2021 si dà notizia di pasticche date agli schiavi dei campi per lavorare fino a 12 ore senza avvertire fatica. Sulla "filiera della sfruttamento", si vedano i contributi pubblicati sul numero monografico di «LD», n. 2, 2021, dedicato a *L'altro art. 18. Diritto del lavoro e sfruttamento*, pp. 187 e ss.

Si consideri, tra l'altro, che il c.d. Decreto sicurezza (d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito in l. 1° dicembre 2018, n. 132) ha confermato la volontà di contrastare l'immigrazione illegale garantendo l'effettività dell'esecuzione dei provvedimenti di espulsione. E chiaramente questo aspetto ha accresciuto il timore dei soggetti clandestini di denunciare i datori di lavoro e ne ha ostacolato l'emersione, dato il rischio di essere rimpatriati e di non veder tutelati comunque i propri diritti. Secondo le stime Ispi, per effetto del d.l. n. 113/2018 gli irregolari sarebbero cresciuti di ben 120-140mila unità nei due anni successivi, portando il numero stimato a inizio 2020 a circa 610mila<sup>31</sup>.

Se poi si analizzano le eccezionali - ma più volte reiterate - procedure di emersione dell'irregolarità dei lavoratori sommersi extracomunitari (c.d. sanatorie, ben otto dal 1986), questa sorta di "miopia" del nostro legislatore appare ancora più evidente. Con tali procedure, infatti, si è inteso perseguire principalmente l'obiettivo di regolarizzare le sacche di clandestinità e non tanto quello di contrastare per davvero il lavoro irregolare (con la conseguenza di ottenere un'emersione solo illusoria, al termine della quale molti lavoratori sono tornati nel mercato del lavoro informale). E lo stesso può dirsi anche con l'ultima regolarizzazione avviata nell'estate del 2020 (*ex art. 103 del d.l. 34/2020, conv., con mod., in l. 77/2020*)<sup>32</sup>, che non ha portato i risultati annunciati a causa, soprattutto, dell'inadeguatezza delle procedure<sup>33</sup>.

## 5. *Alcune best practice di integrazione lavorativa e sociale*

A un quadro regolativo così lacunoso fanno da contraltare sempre più diffuse *best practice*, sviluppate volontariamente in diversi territori, realizzate con la partecipazione attiva di una molteplicità di attori, dalle organizzazioni sindacali e associazioni datoriali al Terzo settore, dalla società civile a singoli cittadini, tutti accomunati dall'obiettivo di favorire

<sup>31</sup> <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/migrazioni-italia-tutti-i-numeri-24893>.

<sup>32</sup> Per un commento si rinvia a W. CHIAROMONTE, M. D'ONGHIA, *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti* in «Diritto Immigrazione e cittadinanza», III, 2020, pp. 1 e ss.

<sup>33</sup> Per una lettura critica v. M. PAGGI, *La sanatoria ai tempi del coronavirus*, in *Questione Giustizia, Diritti senza confini*, [https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-sanatoria-ai-tempi-del-coronavirus\\_28-05-2020.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-sanatoria-ai-tempi-del-coronavirus_28-05-2020.php) e P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Le vie dell'immigrazione e quelle della regolarizzazione*, in P. BONETTI, M. D'ONGHIA, P. MOROZZO DELLA ROCCA, M. SAVINO (a cura di), *op. cit.*, pp. 555 e ss.

l'inclusione sociale dei lavoratori stranieri ed eliminare ogni forma di marginalizzazione<sup>34</sup>.

Solo per citare alcune esperienze, si pensi al progetto pugliese denominato «In Campo – Senza caporale», avviato dall'onlus Terra!, per sviluppare filiere trasparenti in cui la tutela dell'ambiente e dei lavoratori sono perno di un nuovo modo di produrre, virtuoso e legale. Il progetto è nato dall'esperienza maturata negli ultimi anni da Terra! quale promotore di azioni di *advocacy*, ricerca e formazione sui temi dell'ambiente e delle filiere agricole.

Per favorire l'inclusione sociale, tale progetto, attraverso lo stanziamento di borse lavoro retribuite, ha consentito a un gruppo di lavoratori stranieri di essere inseriti per dieci mesi all'interno di alcune aziende biologiche selezionate nella zona di Cerignola. Durante il tirocinio lavorativo, i partecipanti sono stati supportati da un gruppo di docenti selezionati da Terra! che – in aula e sul campo – hanno offerto ai partecipanti un percorso di formazione professionale in ambito agricolo (dalla produzione alla commercializzazione dei prodotti), nonché approfondimenti sulla legislazione vigente in termini di contratti di lavoro e permessi di soggiorno. La cooperazione tra le aziende e tra aziende e lavoratori ha consentito che i tirocinanti e le aziende costruissero una progettualità corale attraverso lo studio e la realizzazione di un prodotto agricolo trasformato in un marchio unico sul mercato. Ciò ha rappresentato un'importante possibilità per i partecipanti di costruire insieme una filiera trasparente e per le piccole aziende, che producono secondo standard biologici, di lavorare con altre realtà produttive attraverso un percorso cooperativo<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> In proposito si veda D. MARINO, *DALL'azienda all'insediamento informale: esperienze positive di integrazione e lavoro sicuro*, in L. CALAFÀ, S. IAVICOLI, B. PERSECHINO (a cura di), *Lavoro insicuro. Salute, sicurezza e tutele sociali dei lavoratori immigrati in agricoltura*, il Mulino, Bologna 2020, pp. 203 e ss.

<sup>35</sup> Il progetto ha coinvolto le seguenti aziende “partner” del territorio: a) Cooperativa Sociale Pietra di Scarto, nata nel 1996 a Cerignola (Fg) su tre ettari confiscati alla mafia con l'obiettivo di favorire – mediante la produzione di olive Bella di Cerignola e pomodori – l'inserimento lavorativo di persone in difficoltà e, al contempo, trasformare i luoghi simbolo del potere mafioso in laboratori di rinascita sociale ed economica; b) Cooperativa Sociale Altereco, nata nel 2008 e dal 2011 gestrice di Terra Aut, un bene confiscato alla mafia, sito a Cerignola (Fg) in Contrada Scarfone, attorno al quale sorgono un orto invernale e uno estivo e sono presenti ulivi e alberi da frutto da cui vengono prodotti ogni anno olio extravergine di oliva, confetture di uva, ciliegie e prodotti trasformati quale il paté di broccoli e cime di rapa; c) Azienda agricola Domenico Russo, nell'agro di Cerignola, che produce uva da vino e da tavola, pesche, nettarine, albicocche e olive; d) Azienda agricola Roberto Merra, nata nel 2005 e produttrice di uva da vino, pesche, olive

In questa stessa logica s'inserisce anche l'azione del sindacato, in particolare attraverso l'attività di contrattazione collettiva, con soluzioni che si sono rivelate efficaci strumenti di inclusione fisiologica degli stranieri e di prevenzione dei fenomeni di segregazione professionale, contribuendo a radicare nella comunità lavorativa, nelle trattative sindacali, nel *management* delle singole imprese la cultura dell'inclusione e della valorizzazione delle differenze.

Solo in via esemplificativa<sup>36</sup>, può ricordarsi la previsione in alcuni contratti di diverse attività di assistenza amministrativa in favore dei lavoratori stranieri da parte di enti bilaterali<sup>37</sup> oppure la necessità di una cabina di monitoraggio sull'occupazione di lavoratori stranieri nel settore di riferimento attraverso l'istituzione di apposite commissioni<sup>38</sup> o osservatori<sup>39</sup> per l'integrazione dei lavoratori migranti con lo scopo d'individuare iniziative dirette a promuoverne presso le aziende l'inclusione e la comprensione culturale.

In altri contratti le parti sociali hanno sancito veri e propri diritti orientati specificamente a soddisfare i bisogni di questa manodopera. È questo il caso, ad esempio, delle disposizioni che fissano una modalità di godimento delle ferie e dei permessi per agevolare il rientro a casa degli stranieri<sup>40</sup>. In altri Ccnl si sanciscono permessi non retribuiti al fine di garantire l'osservanza di festività religiose non contemplate nell'ordinamento nazionale<sup>41</sup> o modalità agevolate in caso di permessi retribuiti individuali motivati da lutti familiari<sup>42</sup>. Non mancano, poi, pattuizioni in cui gli obiettivi dell'integrazione sono assicurati sul piano della formazione necessaria a un'effettiva inclusione nei luoghi di lavoro nel rispetto della cultura di origine, riconoscendo la fruizione di permessi retribuiti per la frequenza di corsi di apprendimento della lingua italiana e di scolarizzazione alle

e pomodoro (con certificazione bio); e) Azienda Aquamela bio, nata anch'essa nel 2005 su un'estensione di 23 ettari, specializzata nella produzione, in regime bio, di cereali, olive Coratina e uva Garganega bio.

<sup>36</sup> Per una più ampia disamina si rinvia a W. CHIAROMONTE, M.D. FERRARA, *Integrazione e inclusione sociale dei lavoratori migranti: il ruolo del sindacato*, in W. CHIAROMONTE, M.D. FERRARA, M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, il Mulino, Bologna 2020, pp. 213 e ss.

<sup>37</sup> Cfr. art. 96, Ccnl 12.9.2018, Commercio, terziario, distribuzione e servizi.

<sup>38</sup> Cfr. art. 10, Ccnl 26.1.2017, Metalmeccanici – Aziende cooperative.

<sup>39</sup> Cfr. art. 9, Ccnl 19.6.2018, Agricoltura – Operai.

<sup>40</sup> Cfr. art. 10, Ccnl 26.1.2017, Metalmeccanici – Aziende cooperative e anche art. 162, Ccnl 26.6.2018, Terziario avanzato.

<sup>41</sup> Cfr. art. 29-*bis*, Ccnl 8.5.2017, Tabacco.

<sup>42</sup> Cfr. art. 5, Ccnl 26.11.2016, Metalmeccanici – Aziende industriali.

medesime condizioni previste per il diritto allo studio<sup>43</sup>, e ciò pure a livello di contrattazione provinciale soprattutto nel settore agricolo<sup>44</sup>.

Di particolare interesse, sul versante datoriale, sono anche le esperienze poste in essere da talune aziende che, grazie all'assunzione di dipendenti stranieri e all'adozione di efficaci misure di inclusione, sono riuscite a diventare più competitive, con significativi vantaggi nei percorsi d'internazionalizzazione e nelle strategie commerciali, nel miglioramento dei propri introiti e nell'efficienza del gruppo di lavoro. È messo ben in evidenza in un recente studio della Fondazione Ismu<sup>45</sup>, secondo cui le buone pratiche d'inclusione degli stranieri in azienda si riflettono positivamente anche sugli altri dipendenti.

In quest'indagine, in particolare, è emerso come le aziende possano avere - e in alcuni casi stanno avendo - un ruolo di primo piano nel valorizzare le competenze e nel formare i migranti, per farli uscire da quelle gravi condizioni di lavoro e retributive per cui gli immigrati generalmente non entrano in competizione con i lavoratori nazionali.

Un caso emblematico in questa direzione è quello della Scame Parre Spa (un'azienda che produce componenti e sistemi per impianti elettrici in bassa tensione, a Parre, in provincia di Bergamo) - che ha trecento dipendenti in Italia -, dove l'accoglienza si fonda sull'idea che un'azienda del territorio debba preoccuparsi di questo territorio. Un altro caso riportato come emblematico esempio d'inclusione e integrazione lavorativa è quello della catena di hotel, NH Hotel Group, una realtà che ha 1260 tra dipendenti e collaboratori in Italia, di cui 161 di origine straniera. Qui si è deciso di puntare sull'inclusione lavorativa dei migranti e richiedenti asilo, sviluppando una sinergia a Milano con la onlus Farsi prossimo. Concretamente è stato offerto un tirocinio formativo in alcuni settori tra cui la cucina, il servizio in sala, e la reception, giungendo alla consapevolezza che la diversità è una risorsa per l'azienda. Si è partiti dalla Lombardia e poi il piano è stato esteso anche ad altre regioni come Toscana, Emi-

<sup>43</sup> Cfr. art. 123, Ccnl 28.5.2014, Turismo e pubblici esercizi.

<sup>44</sup> Cfr. art. 6, Cpl 2.8.2017, Agricoltura - Aziende cooperative per la provincia di Forlì-Cesena.

<sup>45</sup> Si tratta dello studio della Fondazione Ismu e curato da M. MONACI, L. ZANFRINI, *Una macchina in moto col freno tirato. La valorizzazione dei migranti nelle organizzazioni di lavoro*, 2020, condotto in Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte, Puglia e Veneto, nell'ambito del progetto DimiCome (*Diversity management* e integrazione. Competenze dei migranti nel mercato del lavoro), realizzato da Fondazione Ismu e co-finanziato dal Fondo asilo, migrazione e integrazione (*Una Macchina In Moto Col Freno Tirato* - Fondazione Ismu).

lia Romagna, Sicilia. Vi è, poi, il caso dell'impresa Freudenberg Sealing Technologies Italia che fa parte di un gruppo multinazionale, con 1050 dipendenti negli stabilimenti della provincia torinese, di cui 44 sono di origine straniera. Qui, l'azienda ha accolto cinque rifugiati attivando un percorso finalizzato, da un lato, al loro inserimento, dall'altro, ad attivare momenti di conoscenza e di scambio per tutta la popolazione aziendale, dall'organizzazione di attività sportive fino alla creazione di momenti di conoscenza attraverso il cibo, tanto quello italiano, quanto quello tradizionale dei Paesi di origine dei membri dello staff aziendale.

Queste esperienze, qui sinteticamente richiamate, dimostrano tutte come un "approccio integrale" – finalizzato sia al perseguimento di migliori condizioni di lavoro sia a una maggiore produttività dell'azienda – possa garantire, attraverso il pieno riconoscimento dei diritti fondamentali della persona, una reale integrazione dei lavoratori stranieri e la promozione di un lavoro dignitoso e, al contempo, sicuro.

## 6. *Alcune osservazioni finali*

Il lavoro, dunque, quello dignitoso, di qualità, costituisce il punto di partenza e, allo stesso tempo, il punto di arrivo di tutte le buone politiche migratorie, funzionale a considerare l'immigrazione un fattore strutturale all'interno della nostra società oltre che una risorsa, non solo economica ma anche in termini di diversità culturale.

Il che significa affrontare il problema dei lavoratori stranieri irregolari e della conseguente privazione dei loro diritti come una questione più generale che riguarda le tutele delle condizioni di lavoro e della lotta alla precarietà, comuni a tutti i lavoratori sfruttati, a prescindere dalla nazionalità e dall'etnia.

Il presupposto è, aderendo alla nota posizione di Sayad, che i fenomeni migratori svolgono una «funzione specchio», perché le migrazioni rivelano le caratteristiche della società di origine e di quella di arrivo, della loro organizzazione politica e delle loro relazioni<sup>46</sup> e, dunque, sono la proiezione delle attuali regole, di diritto e di fatto, del mercato del lavoro, nella sua globalità (riferito tanto agli italiani quanto agli stranieri). Non si tratta, quindi, solo di occuparsi di lavoratori immigrati stranieri, ma, più

<sup>46</sup> A. SAYAD, *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Raffaello Cortina, Milano 2002.

in generale, di soggetti che rivendicano diritti negati, al di là della propria esperienza migratoria.

Lungo questa direttrice, fermo restando la necessità di una revisione delle attuali farraginose procedure di accesso al lavoro da parte di cittadini extracomunitari in funzione di un'effettiva riduzione del ricorso al lavoro (e all'immigrazione) irregolare, la parola d'ordine resta l'inclusione, attraverso strutturali politiche d'integrazione che passano, necessariamente, da un lavoro regolare e ben retribuito, a politiche non più affidate solo alle organizzazioni del privato sociale ma *in primis* alle politiche pubbliche. Solo così può crearsi "buona immigrazione", con ricadute positive per i migranti e per l'intera comunità.

Serve, dunque, un approccio cooperativo e integrativo a garanzia delle corrette dinamiche dell'intero mercato del lavoro, delle regole di concorrenza<sup>47</sup> e dei diritti di "tutti" i lavoratori, allontanando la prospettiva degli uni contro gli altri, quasi una guerra tra poveri. Se è vero, come ci diceva l'Unione europea già nel 2008, che «il potenziale positivo dell'immigrazione può essere sfruttato soltanto con una integrazione riuscita nelle società ospiti», allora occorre una strategia che tenga conto non solo dei benefici per la società ospite ma anche degli interessi degli immigrati<sup>48</sup> che sono, oggi più che mai, gli interessi di tutti i cittadini a superare la condizione di perenne precarietà. Difatti, le buone pratiche messe in campo nell'integrazione dei lavoratori stranieri, si riflettono positivamente, come già prima osservato, su tutti gli altri lavoratori: lavorare attivamente sull'inclusione di persone straniere in azienda, spesso molto vulnerabili, aiuta le aziende a mettere in campo strategie che fanno leva sulla generalità degli altri lavoratori.

Ma occorre fare molto di più, per consolidare, in modo permanente e sinergico - superando la frammentarietà degli interventi - buone politiche d'integrazione rivolte a tutta la popolazione straniera, politiche che servono a realizzare un futuro di convivenza civile, tra italiani e stranieri, e che, quindi, vanno considerate come un beneficio per l'intera collettivi-

<sup>47</sup> Del resto, già il *Considerando* n. 19 della Direttiva 2011/98/UE, rinunciando proprio alla tradizione valutazione del fenomeno migratorio come questione di mero ordine pubblico, precisava che «l'insieme dei diritti» da attribuire ai cittadini di Paesi terzi è deputato «a creare condizioni di concorrenza uniformi minime nell'Unione» al fine di «ridurre la concorrenza sleale [...] derivante dall'eventuale sfruttamento» dei cittadini di Paesi terzi, e riconosce, al contempo, «che tali cittadini di paesi terzi contribuiscono all'economia dell'Unione con il loro lavoro e i loro versamenti di imposte».

<sup>48</sup> Così la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo *Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti* (COM/2008/0359def.).

tà, senza dimenticare che sostenere e finanziare politiche d'integrazione significa anche investire in servizi e professionalità dei singoli territori.

Ebbene, in questo approccio sono racchiuse le nuove sfide del fenomeno migratorio, nella consapevolezza che intervenire sui fattori di vulnerabilità di chi vive e lavora in Italia e, al contempo, favorire una maggiore integrazione di chi è attualmente inserito nel sistema di accoglienza, rappresentano un vero e proprio investimento per l'intero Paese<sup>49</sup>.

<sup>49</sup> L'integrazione dei migranti come investimento è spiegata molto bene in un interessante studio di Ispi e Cesvi del 2018 ([paper\\_ismi-cesvi\\_2018.pdf](#) ([ispionline.it](#))).

Maria Teresa Ambrosio\*

## Migranti e lavoro nel “dopo” pandemia: un’integrazione (com)promessa dalla regolarizzazione straordinaria del 2020

### 1. Introduzione

L’integrazione dei migranti è una delle questioni più delicate nell’articolato e complesso dibattito sull’immigrazione. Il tema interessa il fenomeno migratorio nella sua interezza, tuttavia il presente contributo si concentrerà sulle sole migrazioni economiche<sup>1</sup>.

I processi d’inclusione coinvolgono il lavoro quale importante strumento d’integrazione e d’inclusione socioeconomica degli stranieri in Italia<sup>2</sup>. Lo ricordava, qualche tempo fa, anche la *Relazione sul sistema di protezione e di accoglienza dei richiedenti asilo*, in particolare nella parte in cui evidenzia che «la condizione lavorativa rappresenta un aspetto prioritario nel processo di integrazione»<sup>3</sup>. A tale riguardo, deve qui sottolinearsi

\* Assegnista di ricerca presso l’Università degli Studi del Molise.

<sup>1</sup> Con il termine “migrazioni economiche” la letteratura è solita fare riferimento alle migrazioni orientate alla ricerca di un lavoro e di condizioni di vita migliori, pertanto volontarie. Sul tema si è espressa ampia dottrina. Tra le tante voci si rinvia a M. McBRITTON, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano. Una prospettiva giuslavoristica*, Cacucci, Bari 2017, pp. 34 e ss.; più di recente W. CHIAROMONTE, M.D. FERRARA, M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, il Mulino, Bologna 2020.

<sup>2</sup> Sul punto v. anche M. AMBROSINI, *La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*, il Mulino, Bologna 2001, p. 51.

<sup>3</sup> La Commissione parlamentare che ha elaborato la Relazione (approvata il 21 dicembre 2017) è stata istituita con delibera della Camera dei deputati del 17 novembre 2014, modificata con delibera del 23 marzo 2016 (doc. XXII-bis, n. 21). Con riferimento al tema, è doveroso sottolineare come la Costituzione italiana consideri il lavoro lo strumento principale dello sviluppo della persona umana, consentendo al singolo la più ampia partecipazione alla vita sociale ed economica del Paese. V. le significative riflessioni sul lavoro contenute in G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell’articolo 1*, Einaudi, Torino 2013, p. 13, secondo cui «quello che all’inizio della storia, era il criterio di discriminazione della vita pubblica è diventato fondamento della vita comune, della *res publica*. È diventato il principio dell’inclusione».

che alla condizione lavorativa - e più in generale al lavoro - è stato affidato un ruolo cruciale ai fini dell'inclusione economica, sociale e, perché no, anche culturale dei non cittadini, a patto però che risponda a determinati criteri; il lavoro può diventare per davvero un'occasione d'inclusione e integrazione solamente se svolto in presenza di standard minimi di tutela utili a garantire condizioni giuste e soddisfacenti, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana nonché dei diritti dei lavoratori, con particolare riferimento alla retribuzione, all'orario di lavoro, alla salute e sicurezza sul lavoro.

La diffusione della pandemia da Covid-19, che ha messo a dura prova l'umanità intera, ha colpito fortemente, tra le categorie più vulnerabili, i lavoratori migranti. A causa della maggiore esposizione a situazioni di fragilità, povertà e disagio abitativo si è delineato, per costoro, un contesto lavorativo e di vita profondamente critico con notevoli ripercussioni sui processi d'integrazione<sup>4</sup>.

Nel pieno dell'emergenza sanitaria, quando forte era la preoccupazione per la salute individuale e collettiva delle persone presenti sul territorio dello Stato, la società civile incoraggiava il governo a intervenire proprio sulle situazioni di fragilità dei più vulnerabili e degli "invisibili", la cui presenza irregolare li rende sovente schiavi di caporali e datori di lavoro assai dionesti. Assoggettati a forme vecchie e nuove di schiavitù e di sfruttamento lavorativo, costretti a lavorare in assenza dei dispositivi di protezione anticontagio nei primi mesi dell'emergenza sanitaria, gli immigrati, specialmente quelli irregolari, rappresentavano un pericolo per la diffusione e il contagio del virus, essendo alloggiati in baracche di fortuna o in vecchi capannoni dismessi privi di elettricità e di servizi igienici<sup>5</sup>.

Le stesse sollecitazioni provenivano dalle associazioni di categoria del comparto agricolo, che denunciavano il rischio della mancanza di lavoratori stranieri stagionali come conseguenza della chiusura delle frontiere<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Sul tema v. W. CHIAROMONTE, *La difficoltosa integrazione attraverso il lavoro in tempi di pandemia*, in «ADiM Blog, Analisi & Opinioni», giugno 2021.

<sup>5</sup> Una descrizione, profonda, drammatica e vera dei ghetti è presente in F. DI MARZIO, *Agricoltura, caporalato, questo libro*, in F. DI MARZIO (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, Donzelli, Roma 2017, pp. 4-5, che li definisce «un accrocco di capanne fatiscenti, di costruzioni rabberciate di legno, cartone, plastica e lamiera [...] un'architettura della miseria», che in ogni sua parte trasgredisce, violando, la dignità della persona umana.

<sup>6</sup> Cfr. COLDIRETTI, *Coronavirus, ¼ dei raccolti a rischio senza stagionali*, 12 marzo 2020, [www.coldiretti.it/lavoro/coronavirus-1-4-dei-raccolti-a-rischio-senza-stagionali](http://www.coldiretti.it/lavoro/coronavirus-1-4-dei-raccolti-a-rischio-senza-stagionali).

Nella stretta dell'emergenza, il governo intraprendeva, dunque, la strada della regolarizzazione straordinaria (l'ottava in trent'anni)<sup>7</sup> per contrastare il ricorso al lavoro nero, farsi carico delle condizioni di vita e di lavoro precarie a cui sono costretti i braccianti, restituire alle persone la dignità di un lavoro regolare e di un titolo di soggiorno valido. Per migliaia di migranti, “emergere” significava venire allo scoperto, regolarizzare la propria presenza sul territorio della nazione sottraendosi al mondo del sommerso. “Emergere” significava anche iniziare una vita nuova, con un lavoro finalmente dichiarato e regolare: il primo e il più importante tassello di un'integrazione tanto attesa quanto desiderata.

Sulla base di tali premesse, nell'economia del presente contributo si esaminerà il lavoro degli stranieri “dopo” l'emergenza sanitaria, osservando come a poco meno di due anni dal termine ultimo per la presentazione delle istanze di regolarizzazione (quasi) nulla è cambiato per i più vulnerabili, per i quali il fallimento della sanatoria ha significato abbandonare ancora una volta il sogno dell'integrazione. La disamina degli esiti del provvedimento d'emersione farà luce su un quadro attuale drammatico e (solo) in parte sovvertibile con l'abbandono delle logiche utilitaristiche ed emergenziali finora adottate dalle politiche migratorie nazionali.

## 2. *Il lavoro dei migranti “dopo” l'emergenza sanitaria: fra precarietà e sfruttamento*

Come accennato, l'emergenza sanitaria, economica e sociale legata alla diffusione del Covid-19 ha colpito, in via principale, gli strati sociali più

<sup>7</sup> In poco più di trent'anni sono state avviate in Italia ben otto regolarizzazioni. La prima grande regolarizzazione di stranieri irregolarmente presenti sul territorio fu avviata dalla legge “Foschi” (l. n. 943/1986), e a seguire, nel 1990, dalla legge “Martelli” (l. n. 39/1990). Nel 1995, il governo Dini emanava un decreto legge che regolarizzava la posizione di circa 244mila persone. Nel 1998, in occasione della legge n. 40 (c.d. legge “Turco-Napolitano”), veniva disposta un'altra regolarizzazione di massa. Ancora, nel 2002, la legge n. 189, c.d. “Bossi-Fini”, disponeva la più grande regolarizzazione di massa della storia. Le successive regolarizzazioni, che tuttavia non hanno raggiunto numeri importanti, sono state adottate nel 2009 e nel 2012 limitatamente a specifiche categorie professionali. L'ultima è stata avviata con il c.d. decreto Rilancio (decreto legge del 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77). Per un approfondimento sulla storia delle regolarizzazioni in Italia si rinvia a W. CHIAROMONTE, M. D'ONGHIA, *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti*, «Diritto, immigrazione e cittadinanza», n. 3, 2020, pp. 7 e ss.; cfr. S. BRIGUGLIO, *Una regolarizzazione in tempo di pandemia: le lezioni del passato*, in «Questione Giustizia», 28 maggio 2020.

deboli dove massiccia è la presenza del lavoro precario, del lavoro povero e del lavoro irregolare. Per tale ragione, nel “dopo” pandemia gli effetti più drammatici in termini di occupazione, povertà e disegualianza si sono riversati sugli stranieri<sup>8</sup>.

La maggiore frequenza di contratti a termine tra i lavoratori migranti, insieme all’alta concentrazione nei settori più marginali dell’economia (di cui molti chiusi dal primo *lockdown*), hanno avuto un forte impatto sul tasso di occupazione degli stranieri che, per la prima volta, è sceso al di sotto di quello degli autoctoni. Il *V Rapporto annuale dell’Osservatorio sulle migrazioni* rileva, infatti, una crescita sensibile del divario occupazionale: se prima del 2020 la probabilità d’occupazione per gli immigrati era di 1,5 punti percentuali più bassa rispetto a quella degli autoctoni, attualmente il *gap* è salito a quattro punti percentuali<sup>9</sup>. La principale conseguenza è stata la notevole riduzione dell’occupazione di manodopera immigrata (-10,4 per cento nel 2020 a fronte del -2,8 per cento nel 2019) nei due anni della pandemia<sup>10</sup>.

Con riferimento al rapporto lavoro-immigrazione, la partecipazione degli stranieri all’economia del Paese - indipendentemente dalla titolarità di un valido e regolare permesso di soggiorno - è sempre stata caratterizzata da una forte percentuale di lavoro precario dovuto alla concentrazione del lavoro immigrato in quei settori più marginali e fisiologicamente esposti alla temporaneità dell’impiego. Si pensi al turismo e ai servizi di ristorazione, ma anche all’agricoltura, all’assistenza alle persone e, più di recente, al *delivery*.

Il discorso si fa più complesso quando la temporaneità non costituisce l’elemento di criticità del solo rapporto di lavoro. Non può non sottolinearsi, a tale proposito, come la condizione dello straniero sia resa

<sup>8</sup> V. 5th Migration Observatory Report, *Immigrant Integration in Europe*, February 2021, pp. 45 e ss., [https://dagliano.unimi.it/wp-content/uploads/2021/02/Oss\\_Mig\\_5\\_Report.pdf](https://dagliano.unimi.it/wp-content/uploads/2021/02/Oss_Mig_5_Report.pdf).

<sup>9</sup> *Ibidem*. Cfr. FONDAZIONE LEONE MORESSA (a cura di), *Rapporto annuale sull’economia dell’immigrazione. Migrazioni, emergenza sanitaria e scenari futuri*, il Mulino, Bologna ottobre 2021; MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *XI Rapporto Annuale, Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, a cura di Direzione generale dell’immigrazione e delle politiche di integrazione, 2021, pp. 23 e ss., secondo cui gli ultimi dati confermano una crescita sensibile del divario occupazionale con gli autoctoni nei Paesi dell’Ocse, con particolare riferimento ai Paesi nordici (a eccezione della Danimarca e della Finlandia), all’Europa meridionale e all’America del Nord.

<sup>10</sup> R. QUARANTA, F. TRENTINI, C. VILLOSIO, *Non tutti i lavoratori sono uguali davanti alla pandemia*, in «lavoce.info», 18 maggio 2021.

fortemente instabile dalla durata del permesso di soggiorno che, stando alla normativa vigente, non può essere superiore a nove mesi per il lavoro stagionale, un anno per il lavoro subordinato a tempo determinato e due anni per il lavoro subordinato a tempo indeterminato (art. 5, comma 3-*bis*, t.u. imm.). Alla perdita dell'occupazione, dunque, si affianca quella del permesso di soggiorno, il cui mancato e tempestivo rinnovo rischia di far scivolare gli stranieri da un lavoro precario ma regolare a un lavoro precario e irregolare, patendo una condizione di cronica povertà che alimenta l'emarginazione sociale.

Sulla questione il legislatore è (in parte) intervenuto nei primi mesi dell'emergenza sanitaria prevedendo la conversione dei permessi di soggiorno per protezione speciale, per calamità, residenza elettiva, acquisto della cittadinanza o dello stato di apolide, per attività sportiva, per lavoro di tipo artistico, per motivi religiosi, per assistenza minori e per cure mediche in permessi di soggiorno per motivi di lavoro (art. 6, comma 1-*bis*, t.u. imm.)<sup>11</sup>. Questa disposizione, finalizzata a rendere più flessibile il regime dei permessi di soggiorno, influisce positivamente sulla condizione giuridica degli stranieri già presenti sul territorio dello Stato, in quanto agisce sulla regolare continuità di un soggiorno iniziato con un permesso diverso da quello per lavoro.

Restano tuttavia immutate le regole relative all'accesso al lavoro dei cittadini extraeuropei. In linea con una visione dello straniero come mero soggetto produttivo (sul modello del “lavoratore ospite” - *Gastarbeiter* - tedesco<sup>12</sup>), il sistema in vigore non ha incoraggiato la stabilizzazione del cittadino straniero nel Paese ospitante, promuovendo quasi esclusivamente soggiorni temporanei che non impegnavano - storicamente - e non impegnano - tutt'ora - lo Stato alla costruzione di una vera integrazione socioeconomica<sup>13</sup>. A dimostrarlo è il numero copioso di ingressi stabiliti annualmente per i lavoratori stagionali rispetto alle quote irrisorie lasciate

<sup>11</sup> Trattasi del d.l. 21 ottobre 2020, n. 130 *Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli art. 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*.

<sup>12</sup> Così L. DI SCIULLO, *Modelli in frammenti... e frammenti di modelli? Il singolare caso dell'Italia, tra segregazione esplicita e integrazione implicita*, in B. COCCIA, L. DI SCIULLO (a cura di), *L'integrazione dimenticata. Riflessioni per un modello italiano di convivenza partecipata tra immigrati e autoctoni*, Idos, Roma 2020, p. 15.

<sup>13</sup> Non è un caso se nei decreti flussi annuali il numero maggiore di quote riservate ai nuovi ingressi è quello dei lavoratori stagionali i quali non si inseriscono in maniera

alla disponibilità degli altri lavoratori subordinati provenienti da Paesi terzi. Anche l'ultimo decreto flussi, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 17 gennaio 2022, nonostante per la prima volta dopo circa quindici anni abbia innalzato sensibilmente il numero dei permessi di soggiorno per motivi di lavoro (circa 70mila), conserva, tuttavia, quella logica utilitaristica che è ben lontana dal creare progetti d'integrazione dei migranti a medio-lungo termine (40mila, infatti, sono le quote riservate agli stagionali)<sup>14</sup>.

La precarietà del lavoro immigrato, inoltre, si lega ad altre vicende, in particolare lo sfruttamento del lavoro e il caporalato, di cui favorisce la diffusione. Sebbene lo sfruttamento lavorativo costituisca un fenomeno universale, non condizionato dallo *status civitatis*, l'appartenenza a un determinato "gruppo" ne può certamente amplificare i rischi. Così accade per i migranti, i quali sono maggiormente esposti a fenomeni di sfruttamento per una serie di ragioni che saranno qui solamente elencate: innanzitutto, la precaria regolarità della posizione giuridica, la temporaneità dell'impiego e l'indigenza economica; a seguire, il debito migratorio e la responsabilità per i familiari, fattori che costringono gli stranieri ad accettare lavori pesanti e poco retribuiti; infine, la scarsa informazione e conoscenza dei propri diritti, a cui generalmente fanno seguito omertà e isolamento.

Tra le maglie della vulnerabilità, come sopra descritta, trova spazio il c.d. caporalato dei servizi<sup>15</sup>, con le sue molteplici attività illegali finalizzate allo sfruttamento intensivo della manodopera a basso costo. Tra queste, la nota pratica della compravendita dei contratti di lavoro intervenuta dopo l'annuncio della regolarizzazione straordinaria del 2020<sup>16</sup>.

In sintesi, con la pandemia le diseguaglianze strutturali tra autoctoni e stranieri (sul piano economico/occupazionale, ma anche sociale) sono state intensificate da un lato, dall'aumento degli sfruttati, specialmente in quei settori dove il lavoro non poteva essere svolto da remoto (circa

stabile e continuativa nel tessuto produttivo e occupazionale della nazione, v. ancora L. DI SCIULLO, *Modelli in frammenti... e frammenti di modelli?*, cit., p. 16.

<sup>14</sup> Si rinvia al testo del decreto, <https://www.interno.gov.it/it/notizie/decreto-flussi-2021-69700-ingressi-consentiti-italia-lavoratori-non-comunitari>; v. M. SAVINO, *Tornare a Tampere? L'urgenza di un dibattito sui canali regolari di ingresso*, in «ADiM Blog-Editoriale», gennaio 2022, p. 4.

<sup>15</sup> E. COSTANTINI, *Soggiorno, residenza, contratto. La complessa vulnerabilità dei lavoratori migranti in agricoltura*, in P. CAMPANELLA (a cura di), *Vite sottocosto. 2° Rapporto presidio*, Aracne, Canterano 2018, p. 236.

<sup>16</sup> Il fenomeno è ben descritto da LOREM IPSUM, *Il mercato nero dei contratti e degli indirizzi falsi creato dalla sanatoria migranti*, in «L'Espresso», 23 agosto 2020.

40-55mila sfruttati in più nel solo comparto agricolo, con un incremento dell'orario di lavoro, del numero di ore lavorate e non registrate e una diminuzione della retribuzione)<sup>17</sup>, dall'altro, dalla perdita dell'occupazione di molti lavoratori stranieri, soprattutto precari, che svolgevano un'attività economica sul territorio<sup>18</sup>. Tali circostanze hanno favorito l'incremento e l'estensione della povertà sulle famiglie composte da stranieri, interrompendo bruscamente il miglioramento registrato prima dell'emergenza epidemiologica<sup>19</sup>.

### 3. *L'emersione dei rapporti di lavoro irregolari nella sanatoria 2020*

La regolarizzazione straordinaria - introdotta dall'art. 103, d.l. 19 maggio 2020, n. 34<sup>20</sup> - nasceva dalla necessità di sanare la posizione di circa 600mila stranieri irregolari presenti in Italia<sup>21</sup>, di contrastare l'invisibilità dei rapporti di lavoro e, infine, di garantire livelli adeguati di tutela della salute individuale e collettiva in conseguenza della contingente ed eccezionale emergenza sanitaria.

Come dichiarato dall'allora ministro Bellanova, la regolarizzazione avrebbe avuto un ruolo decisivo nel settore agricolo sia per porre un freno allo sfruttamento dei braccianti, favorendo l'emersione del lavoro nero, sia per fronteggiare la carenza di manodopera nei campi<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> M. OMIZZOLO, *Sfruttamento, caporalato e lavoratori migranti in agricoltura al tempo del Covid-19*, in CENTRO STUDI E RICERCHE IDOS (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione 2020*, Idos, Roma 2020, p. 289.

<sup>18</sup> Come sottolineato nell'ultimo rapporto della Fondazione Leone Moressa (ottobre 2021) su 456mila posti di lavoro persi nel 2020 a causa della pandemia, il 35 per cento ha riguardato i cittadini stranieri.

<sup>19</sup> Come rilevato dall'XI Rapporto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, in termini percentuali le famiglie in condizioni d'indigenza e di povertà assoluta sono nel 28 per cento dei casi formate da stranieri, v. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *XI Rapporto Annuale, Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, a cura di Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, 2021, pp. 19 e ss. Cfr. F. PALETTI, *Povertà e immigrazione al tempo della pandemia*, in CENTRO STUDI E RICERCHE IDOS (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione*, Idos, Roma 2021, p. 201.

<sup>20</sup> Convertito con modificazioni dalla l. 17 luglio 2020, n. 77.

<sup>21</sup> V. M. VILLA, *Migrazioni in Italia: tutti i numeri*, gennaio 2020, [www.ispionline.it/it/pubblicazione/migrazioni-italia-tutti-i-numeri-24893](http://www.ispionline.it/it/pubblicazione/migrazioni-italia-tutti-i-numeri-24893).

<sup>22</sup> Già prima del diffondersi del virus SARS-CoV-2 erano apparsi i primi dibattiti su un'imminente regolarizzazione degli stranieri extraeuropei; la proposta è poi maturata quando le associazioni di categoria del comparto agricolo hanno denunciato una forte

Il settore agricolo, caratterizzato dalla stagionalità della prestazione di lavoro, è particolarmente esposto a forme d'irregolarità. Seppure negli ultimi anni, come dimostrano i dati Istat, sembrerebbe siano altri i settori che s'impongono per il maggior numero di lavoratori irregolari (quali: edilizia, industria e trasporti), tuttavia nel comparto agricolo si riscontrano forme radicali e radicate di sfruttamento, talvolta assimilabili alle vesti più moderne dell'antica schiavitù<sup>23</sup>.

Come si vedrà fra breve, i motivi giustificatori del provvedimento straordinario hanno avuto un impatto pressoché limitato proprio nel settore agricolo dove, in misura maggiore, la sanatoria voleva intervenire per contrastare le molteplici forme di sfruttamento dei braccianti. Infatti, delle circa 220mila domande presentate, solo il 15 per cento proviene dal comparto agricolo mentre il restante 85 per cento concerne il lavoro domestico e di cura alla persona<sup>24</sup>. Inoltre, la scelta del legislatore di applicare l'art. 103 soltanto ad alcuni settori produttivi (segnatamente: agricoltura, allevamento e zootecnia, pesca e acquacoltura e attività connesse; assistenza alla persona per sé stessi o per componenti della propria famiglia, ancorché non conviventi, affetti da patologie o *handicap* che ne limitino l'autosufficienza; lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare) appare poco ragionevole se si guarda il contesto. Il settore agricolo, come ricordato sopra, non risulta il più colpito dal lavoro irregolare e dal sommerso; non si comprende, pertanto, la ragione di tale limitazione che ha viziato alla radice l'ottava sanatoria in Italia<sup>25</sup>.

Venendo alla procedura di regolarizzazione, l'economia di questo scritto non consente una disamina dettagliata dei due canali d'emersio-

mancanza di immigrati stagionali che negli anni precedenti erano stati autorizzati a fare ingresso nel territorio dello Stato. Secondo Coldiretti, l'assenza di circa 370mila lavoratori regolari che arrivano ogni anno in Italia avrebbe pregiudicato il 25 per cento dei raccolti, v. il comunicato di Coldiretti del 29 marzo 2020 <https://www.coldiretti.it/lavoro/cura-italia-anche-i-parenti-nei-campi-contro-la-fame>.

<sup>23</sup> Per tutti v. L. PAOLONI, M. GIOIA, *Migranti, agricoltura ed accesso alla terra*, in H. CAROLI CASAVOLA (a cura di), *Le migrazioni e l'integrazione giuridica degli stranieri*, Giapichelli, Torino 2021, pp. 38-39; meno recente ma sempre attuale A. LEOGRANDE, *Uomini e caporali. Viaggio tra i nuovi schiavi nelle campagne del Sud*, Mondadori, Milano 2016.

<sup>24</sup> T. BOERI, F. FASANI, *C'è tanto lavoro domestico nella sanatoria del rilancio*, in «lavoce.info», 25 agosto 2020.

<sup>25</sup> È opportuno ricordare, a tale proposito, che in sede di conversione del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, sono stati presentati, senza essere approvati, diversi emendamenti all'art. 103 tra cui anche quello che prevedeva l'estensione della platea dei beneficiari includendo un maggior numero di settori oltre ai tre già indicati dalla norma. V. <https://www.camera.it/leg18/126?tab=6&leg=18&idDocumento=2500&sede=&tipo=>.

ne<sup>26</sup>. Particolare attenzione sarà invece posta sugli esiti del provvedimento straordinario, anche alla luce di quanto si dirà nelle conclusioni.

L'art. 103 ha previsto due canali d'emersione dell'irregolarità: (i) la conclusione di un contratto di lavoro subordinato, *ex novo*, con uno straniero presente sul territorio nazionale, ovvero l'emersione di un rapporto di lavoro irregolare già in corso alla data del 19 maggio 2020 con un cittadino straniero (ma anche con un cittadino italiano o europeo); (ii) il rilascio, al cittadino straniero, in possesso di un permesso di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019, non rinnovato o convertito, di un permesso di soggiorno temporaneo (della durata di sei mesi) per ricerca di lavoro.

Il primo canale (comma 1) prevedeva che i datori di lavoro potessero presentare domanda per assumere cittadini stranieri senza un regolare permesso di soggiorno per lavoro, oppure dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare. Per poter beneficiare della misura straordinaria e presentare domanda, i cittadini di Paese terzo dovevano però dimostrare di essere stati presenti sul territorio dello Stato prima di una certa data<sup>27</sup>. Agli oneri spettanti al lavoratore corrispondevano quelli del datore di lavoro: il pagamento, nel primo caso, di un contributo di 500 euro per ciascun lavoratore da regolarizzare e, nel secondo caso, di un contributo forfettario a titolo contributivo, retributivo e fiscale<sup>28</sup>.

Il secondo canale d'emersione (comma 2) permetteva, invece, al cittadino straniero che era in possesso di determinati requisiti<sup>29</sup> di chiedere un permesso di soggiorno temporaneo di sei mesi. Alla scadenza del periodo, il permesso poteva essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro se il cittadino straniero esibiva un contratto di lavoro. La seconda modalità di regolarizzazione richiedeva, questa volta al lavoratore, il pagamento di un contributo pari a 130 euro.

<sup>26</sup> La dottrina giuslavoristica si è già ampiamente pronunciata sul punto, per tutti v. W. CHIAROMONTE, M. D'ONGHIA, *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», n. 3, 2020, pp. 1-32.

<sup>27</sup> Costoro dovevano infatti provare di trovarsi in Italia prima dell'8 marzo 2020 tramite l'avvenuta sottoposizione, entro questa stessa data, ai rilievi foto-dattiloscopici oppure producendo attestazioni documentali (dichiarazione di presenza o documentazione di data certa proveniente da organismi pubblici).

<sup>28</sup> Per approfondimenti si rinvia a W. CHIAROMONTE, M. D'ONGHIA, *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», n. 3, 2020, p. 21.

<sup>29</sup> Allo straniero si richiedeva di essere in possesso di un titolo di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019, non convertito o rinnovato, purché presente sul territorio della nazione alla data dell'8 marzo 2020 e con almeno un'esperienza lavorativa nei settori di cui all'art. 103, comma 3, d.l. 34/2020.

La regolarizzazione avviata nel 2020 comprendeva, dunque, sia una misura d'emersione del lavoro irregolare e sommerso, sia una misura di regolarizzazione della posizione dello straniero extraeuropeo non necessariamente legata alla previa esistenza di un rapporto di lavoro instaurato irregolarmente, oltre alla possibilità di ottenere un permesso di soggiorno temporaneo utile per cercare un'occupazione regolare in Italia e assicurarsi così un permesso di soggiorno per motivi di lavoro<sup>30</sup>. Cosa non ha funzionato?

#### 4. *Dal fallimento della regolarizzazione all'aumento del rischio di marginalità*

Gli intenti lodevoli che hanno accompagnato l'ultimo (in ordine di tempo) provvedimento straordinario sono stati soffocati - innanzitutto - da alcune criticità concernenti la regolamentazione della procedura, che hanno gettato ombre sulla disposizione di cui all'art. 103.

La sanatoria esclude, come innanzi detto, alcuni settori cruciali dell'economia del Paese dove la manodopera irregolare è largamente impiegata. Se si raffronta il numero totale delle domande presentate (circa 220mila) con quello degli irregolari presenti in Italia nel 2020 (poco meno di 600mila) risulta evidente come a migliaia di stranieri sia stato impedito di uscire dallo sfruttamento e dall'invisibilità.

Inoltre, per poter accedere alla misura, il legislatore ha previsto specifici requisiti rendendo difficile, se non impossibile, la produzione documentale soprattutto per coloro che versavano in condizioni di marginalità. Dubbio è anche il margine d'azione lasciato al datore di lavoro che, secondo quanto prescrive l'art. 103, deve autodenunciarsi alle autorità e pagare un contributo forfettario di 500 euro per l'emersione del lavoratore. Nonostante le buone intenzioni della norma, appare tuttavia improbabile che un datore di lavoro, che è solito adoperare manodopera in nero, abbia interesse a regolarizzare i lavoratori e a pagare il prezzo della regolarizzazione. Nella maggior parte dei casi, infatti, il costo della sanatoria viene pagato dai lavoratori stessi, senza alcuna certezza circa l'esito della procedura.

Un certo peso ha avuto anche la possibilità concessa al datore di lavoro di abbandonare, in qualsiasi momento, la procedura. Il datore di lavoro

<sup>30</sup> Così R. MAGRINI, *I lavoratori stranieri nel settore agricolo*, in CENTRO STUDI E RICERCHE IDOS (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione*, Idos, Roma 2021, p. 283.

potrebbe, infatti, non presentarsi e, in assenza di un giustificato motivo, è stata prevista l'archiviazione del provvedimento (art. 103, comma 15).

Le ragioni del fallimento della regolarizzazione 2020 sono riconducibili - peraltro - a una procedura lenta e macchinosa che ha dato luogo a un vero e proprio stallo delle domande pervenute agli uffici competenti.

Nel dettaglio, il legislatore aveva previsto per i due canali d'emersione due procedure diverse. Per il primo canale (art. 103, comma 1), la denuncia di un rapporto di lavoro irregolare o l'istanza per l'instaurazione di un rapporto di lavoro *ex novo* doveva essere presentata, in entrambi i casi, dal datore di lavoro. Lo Sportello unico immigrazione ne verificava la correttezza, attraverso il controllo della documentazione allegata e la sussistenza dei requisiti richiesti dalla legge. Dopo aver ricevuto i pareri dalla questura e dall'Ispettorato del lavoro, era compito della prefettura convocare il datore di lavoro e il lavoratore per sottoscrivere il contratto di soggiorno (condizione essenziale, ai sensi dell'art. 5, comma 3-*bis*, t.u. imm. per il rilascio del permesso di soggiorno) e consegnare la necessaria documentazione da inviare all'ufficio immigrazione della questura territorialmente competente per il rilascio del permesso di soggiorno per lavoro. Per il secondo canale, invece, spettava allo straniero presentare alla questura la domanda di rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo.

Occorre considerare che durante la fase più acuta dell'emergenza epidemiologica gli uffici predisposti all'esame delle domande sono rimasti chiusi; era dunque improbabile, se non impossibile, che il lavoratore e il datore di lavoro venissero convocati per sottoscrivere il contratto di soggiorno. Il rallentamento delle procedure è riconducibile pertanto al forte impatto che la pandemia ha avuto sulla pubblica amministrazione, la quale si è trovata a gestire durante i diversi mesi del *lockdown* un carico di lavoro straordinario connesso al provvedimento di regolarizzazione; inoltre, la carenza di personale negli uffici preposti ne ha rallentato ancor di più il funzionamento<sup>31</sup>. Sembrerebbe che il legislatore, pur avendo giustificato

<sup>31</sup> A tale proposito deve precisarsi che il Viminale aveva colto l'urgenza di accelerare la definizione delle domande di regolarizzazione e d'emersione incrementando l'organico degli uffici competenti a gestirle. Secondo fonti giornalistiche, infatti, nella primavera del 2021 sono state assunte 676 nuove unità di personale nelle prefetture e nelle questure delle 800 previste nel d.l. n. 34/2020, v. <https://www.ilfattoquotidiano.it/2021/05/11/lavoratori-stranieri-la-promessa-mancata-della-regolarizzazione-dopo-un-anno-esaminato-il-127-delle-domande-le-storie-illusi-dalla-legge/6183025/>. È notizia recente la proroga, per il 2022, degli interinali nelle prefetture impegnati nell'esame delle domande di regolarizzazione, [https://www.redattoresociale.it/article/notiziario/regolarizzazione\\_accolta\\_la\\_proroga\\_degli\\_interinali\\_nelle\\_prefetture\\_](https://www.redattoresociale.it/article/notiziario/regolarizzazione_accolta_la_proroga_degli_interinali_nelle_prefetture_).

con l'eccezionalità del momento una regolarizzazione straordinaria, tuttavia non ne abbia tenuto conto nella fase di regolamentazione, determinando così in parte il fallimento della misura straordinaria introdotta<sup>32</sup>.

A oggi, cessato lo stato d'emergenza, l'ultimo monitoraggio sullo stato d'avanzamento dell'esame delle domande racconta di una regolarizzazione che non ancora è stata chiusa, dopo circa due anni dal termine per la presentazione delle istanze (agosto 2020)<sup>33</sup>.

Secondo i dati più aggiornati, delle 207.870 richieste di emersione presentate dai datori di lavoro solo 68147 hanno avuto un esito positivo (32,7 per cento), mentre 10.757 sono state rifiutate e 1973 sono terminate per rinuncia. Le restanti sono ancora in attesa. A dare un margine di conforto sono i dati relativi alla presentazione della domanda di regolarizzazione da parte degli stessi lavoratori (procedura di autoemersione): delle 11.218 pratiche, 10.098 sono state chiuse con esito positivo<sup>34</sup>. Il dato più sconcertante, invece, è quello dei braccianti regolarizzati. Se ne contano circa ottomila, un numero assolutamente irrisorio se si pensa che nella sola provincia di Foggia gli irregolari impiegati nei campi sfiorano le 45mila unità<sup>35</sup>.

È evidente che la regolarizzazione del 2020, che avrebbe voluto e dovuto proteggere i lavoratori irregolari, permettendone l'uscita dalla invisibilità e dal sommerso, nella pratica si è risolta nell'ennesima misura emergenziale che, come dimostrano i dati, ha compromesso l'integrazione di migliaia di persone ancora vittime dello sfruttamento lavorativo e del caporalato. La regolarizzazione disposta dal c.d. decreto Rilancio non è riuscita, dunque, a farsi carico delle condizioni di lavoro e di vita di tanti migranti presenti irregolarmente nel Paese, la cui posizione resta caratterizzata da una forte componente d'instabilità e di precarietà, di estrema marginalità sociale oltre che d'indigenza economica.

<sup>32</sup> V.P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La tutela del lavoratore in caso di mancata o interrotta regolarizzazione*, in «Questione Giustizia», ottobre 2021, p. 2.

<sup>33</sup> Viste le numerose segnalazioni di ritardi e difficoltà relative alla procedura di regolarizzazione, la campagna Ero Straniero ha deciso di seguire l'avanzamento dell'esame delle domande, denunciandone le criticità, v. <https://erostraniero.it/salviamolasanatoria/>.

<sup>34</sup> V. l'articolo di G. MERLI, *La sanatoria è un mezzo flop, 127mila migranti nel limbo per motivi burocratici*, in «Il Manifesto», 7 ottobre 2021, <https://ilmanifesto.it/la-sanatoria-e-un-mezzo-flop-127mila-migranti-nel-limbo-per-motivi-burocratici/>.

<sup>35</sup> Si rinvia all'articolo di I. DE SILVESTRO, *La sanatoria dei braccianti si sta rivelando una beffa*, in «Domani», 7 ottobre 2021, <https://www.editorialedomani.it/economia/disuguaglianze/inchiesta-domani-sanatoria-braccianti-permesso-soggiorno-teresa-bellanova-v92jjhmp>.

## 5. Conclusioni

Nell'introduzione del presente contributo è stato evidenziato come il lavoro rappresenti lo strumento principale *nel (e del)* processo d'integrazione solo a patto che risponda a requisiti di dignità e stabilità e che si svolga secondo quanto previsto dalla disciplina individuale e collettiva del lavoro.

A parere di chi scrive, in attesa di una riforma organica della disciplina sulle migrazioni economiche in grado di superare le aporie del sistema in vigore (che, com'è noto, riversa i suoi effetti sul binomio immigrazione-lavoro), nel più breve tempo occorrerebbe concentrarsi sulla realizzazione di alcuni obiettivi per favorire l'integrazione e l'inclusione socioeconomica dei migranti.

Il primo consiste nel rendere più flessibile il sistema degli ingressi per lavoro. In una prospettiva *de iure condendo* sarebbe, pertanto, opportuno introdurre permessi di soggiorno per ricerca di lavoro, anche solo temporanei, non vincolati al previo possesso di un contratto di lavoro<sup>36</sup>. In tal modo, le regole sull'ingresso non sarebbero più vincolate all'odiosa e paradossale pretesa di legare la presenza regolare dello straniero alla leva del contratto, antepoendo l'avvio di un'attività lavorativa all'accesso stesso al mercato del lavoro.

Appare doveroso, a tale riguardo, riconoscere la potenzialità innovativa del provvedimento straordinario del 2020 che, per la prima volta, ha previsto la possibilità di concedere un permesso temporaneo per ricerca di lavoro a chi ne sia sprovvisto. Tuttavia, come già ricordato, le criticità e i limiti della procedura di sanatoria, in particolare le lungaggini amministrative per il disbrigo delle pratiche, ne hanno frenato gli entusiasmi.

Il secondo obiettivo richiede, invece, d'intervenire sulla precarietà del titolo giuridico degli stranieri per lavorare in Italia. A tal fine, si rivelerebbe tanto utile quanto necessaria l'introduzione di misure pronte a riconoscere e a dare la giusta rilevanza al fattore tempo, ossia al tempo

<sup>36</sup> A tale proposito è doveroso ricordare che una proposta di legge d'iniziativa popolare, ancora all'esame della I Commissione Affari costituzionali della Camera, intende modificare la regolazione attuale delle migrazioni per lavoro abolendo il sistema della programmazione delle quote e introducendo due nuovi canali d'ingresso: un permesso temporaneo per ricerca di lavoro e la prestazione di garanzia per l'accesso al lavoro (meglio conosciuta come sponsorizzazione), v. CAMERA DEI DEPUTATI, Servizio Studi, XVIII Legislatura, 12 aprile 2019, Immigrazione, <http://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.13.18PDL0001160.pdf>.

che il migrante, a qualunque titolo<sup>37</sup>, ha trascorso sul territorio dello Stato, unitamente ai rapporti privati, familiari e/o sociali che egli ha instaurato e coltivato nel Paese. In altri termini, ai fini del rilascio di un permesso di soggiorno che autorizzi il cittadino extraeuropeo a soggiornare in Italia e ivi svolgere un'attività lavorativa, il legislatore dovrebbe tener conto della sua comprovata integrazione nel territorio dello Stato, sulle orme di quanto già previsto dagli ordinamenti di diversi Paesi europei (la Francia e la Spagna, ad esempio).

Preso atto che di una regolarizzazione (ma con ben altro respiro di quelle finora predisposte dai governi) si ha senza dubbio bisogno, risulta indispensabile, a parere di chi scrive, adottare anche in Italia, in luogo di periodici programmi di regolarizzazione straordinaria e collettiva, meccanismi<sup>38</sup> di regolarizzazione ordinaria, su base individuale, dove i legami particolarmente stretti e durevoli costituiti con lo Stato ospitante divengono parte di un più complesso ragionamento che riconosce agli stranieri il diritto alla vita familiare e privata garantendo, su questa base, la regolarità e la stabilità del soggiorno<sup>39</sup>.

Il riconoscimento della sensatezza di tali interventi e dell'impellenza di tali misure costituirebbe un passo in avanti verso un'integrazione, più solida e vera, dei cittadini extraeuropei che sono attivi nel mercato del lavoro locale.

<sup>37</sup> È importante che anche ai richiedenti asilo che hanno sviluppato un percorso d'integrazione venga data la possibilità di regolarizzarsi. Accade, infatti, che richiedenti asilo trovino lavoro e che i datori siano intenzionati a stabilizzarli ma che l'esito sfavorevole della domanda li costringa ad abbandonare il Paese o, ipotesi più plausibile, a riversarsi nell'irregolarità. Sul punto v. M. AMBROSINI, *Per una governance pensata. Idee su politiche migratorie e di asilo più efficaci*, in CENTRO STUDI E RICERCHE IDOS (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione*, Idos, Roma 2021, p. 181.

<sup>38</sup> Sulla differenza tra programmi e meccanismi di regolarizzazione si è soffermata, da ultimo, M.C. LOCCHI, *I meccanismi di regolarizzazione permanente in Europa: una prospettiva comparativa*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 3, 2021, p. 138.

<sup>39</sup> È doveroso a tale proposito segnalare che con il d.l. n. 130/2020 l'ordinamento italiano ha ampliato le ipotesi del rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale (ex art. 19, commi 1.1 e ss., t.u. imm.). Il legislatore ha incluso, tra quelle, anche l'ipotesi in cui l'allontanamento dello straniero extraeuropeo «comporti una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare». Sul punto V. CURIGLIANO, F. MASON, *La regolarizzazione straordinaria del 2020: una prima analisi*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 3, 2021, p. 315, sottolinea come il nuovo istituto, dai confini normativamente incerti, resti tuttavia concesso *sub condicione*: la concessione del titolo dipende dalla discrezionalità amministrativa che non permette, dunque, percorsi certi d'emersione dall'irregolarità.

Marco Omizzolo\*

## Immigrazione, lavoro e sfruttamento nell'Italia contemporanea

### 1. *Premessa*

Secondo numerosi dossier, indagini e ricerche accademiche, inchieste giornalistiche e report istituzionali, in Italia persisterebbero forme diffuse di sfruttamento del lavoro per migliaia di donne e uomini, soprattutto immigrati. Si tratterebbe di un sistema organizzato, al quale concorre anche un complesso normativo e procedurale con riferimento alla gestione dei flussi migratori, alla legislazione giuslavoristica e del welfare non adeguato, che contribuisce a determinare molteplici forme di segregazione sociale e disagio abitativo. Questa diffusa condizione, riscontrabile in diversi settori lavorativi e dunque non circoscrivibile solo a quello primario, avrebbe assunto carattere sistemico e non periferico o occasionale, come invece un diffuso pregiudizio vorrebbe. Esso sarebbe, peraltro, condizione fondamentale per lo sviluppo di sistemi criminali diffusi nelle aree urbane, perurbane e rurali del Paese, con presenza stabile di clan mafiosi, interessi professionali e imprenditoriali consolidati, in diretto collegamento con filiere produttive e commerciali globali. Secondo, ad esempio, il sesto *Rapporto Agromafie 2018* elaborato da Eurispes, Coldiretti e Osservatorio sulla criminalità nell'agroalimentare, il sistema di sfruttamento s'incrocerebbe perfettamente con la filiera del cibo, dalla sua produzione al trasporto, dalla distribuzione alla vendita, con tutte le caratteristiche necessarie per attirare l'interesse di organizzazioni criminali in grado di abbandonare l'abito "militare" per vestire il "doppiopetto" e il "colletto bianco", riuscendo così a gestire i vantaggi della globalizzazione, delle nuove tecnologie, dell'economia e della finanza. Nel contempo, lo sfruttamento del lavoro permetterebbe la costruzione e gestione di forme diffuse di consenso sociale insieme alla compressione o repressione del dissenso operato in

\* È docente a contratto di Sociopolitologia delle migrazioni presso l'Università La Sapienza di Roma e sociologo Eurispes.

particolare dalle sue vittime. Sotto questo profilo merita di essere ricordato il lavoro d'inchiesta svolto da organizzazioni non governative, giornalisti, ricercatori e dalle stesse lotte e vertenze dei lavoratori e delle lavoratrici impiegati come braccianti, spesso immigrati, protagonisti nel gennaio 2010 della rivolta di Rosarno, nell'estate del 2011 dello sciopero di Nardò e nell'aprile del 2016, ottobre del 2019 e settembre 2020 degli scioperi dei braccianti indiani della provincia di Latina<sup>1</sup>.

Nel corso del saggio, insieme ai dati statistici e ai rilievi di natura qualitativa generali sullo stato e le condizioni di sfruttamento del lavoro degli immigrati a livello globale e nazionale, si analizzeranno alcune inchieste giudiziarie e storie di vita raccolte in varie comunità immigrate presenti in Italia, i cui membri risultano impiegati come manodopera variamente sfruttata. Quest'approccio, dal punto di vista metodologico, deriva dall'elaborazione della pedagogia di Freire e della maieutica di Dolci, a cui è stato associato il complesso di esperienze di osservazione partecipata e ricerca sviluppate nel corso degli ultimi anni allo scopo di approfondire aspetti sistemici dello sfruttamento altrimenti sottovalutati.

## 2. *Una premessa di merito e metodo: cos'è lo sfruttamento del lavoro agricolo degli immigrati*

La diffusione del fenomeno migratorio e la persistenza di un mercato del lavoro regolamentato in chiave duale, spesso peraltro legittimato sul piano sociale da diffusi pregiudizi, possono condurre a forme assai gravi di emarginazione, povertà e segregazione sociale e lavorativa. Secondo il sociologo Nocifora, ad esempio,

l'avvento del lavoro schiavistico e paraschiavistico nelle società contemporanee è una delle trasformazioni più significative che siano avvenute nel corso degli ultimi anni. Si tratta di una trasformazione sorprendente se si pensa che tutta la cultura dell'Ottocento e del Novecento è stata incentrata sugli sforzi di normazione, sempre più esplicita ed articolata, del rapporto di lavoro allo scopo di consentire ai lavoratori di accedere ad un sistema delle garanzie predisposto a

<sup>1</sup> MEDICI SENZA FRONTIERE, *I frutti dell'ipocrisia. Storie di chi l'agricoltura la fa. Di nascosto*, Msf, Roma 2005; F. GATTI, *Io, schiavo in Puglia*, in «L'Espresso», 1° settembre 2006; MEDICI SENZA FRONTIERE, *Una stagione all'inferno*, Msf, Roma 2008; A. MANGANO, *Gli Africani salveranno l'Italia*, Rizzoli, Milano 2010; A.A.Vv., *Sulla pelle viva. Nardò: la lotta autorganizzata dei braccianti immigrati*, DeriveApprodi, Roma 2012.

loro favore. La limitazione oraria della giornata lavorativa, la definizione di un periodo di ferie pagate, la generalizzazione della previdenza e dell'assistenza, la creazione di apparati pubblici di collocamento in regime di monopolio e così via<sup>2</sup>.

Sotto questo profilo va chiarito, sia pure in sintesi, il concetto di sfruttamento del lavoro che qui si assume, derivante dalla strutturazione di una «relazione di potere fondato sullo stato di dipendenza» che lega due o più soggetti caratterizzati da un'iniziale e persistente «diseguaglianza di potere»<sup>3</sup>. Tale diseguaglianza agisce in due sensi, ossia sui soggetti più potenti, in genere alcuni imprenditori e il loro *network* professionale, che manifestano il potere e la capacità di strumentalizzare, ai propri fini, l'altrui condizione di minore potere e indipendenza, e i soggetti con minore potere, spesso i lavoratori e le lavoratrici, soprattutto immigrati, i quali invece non dispongono, in genere, di alternative valide se non quella di sottostare, in modo più o meno evidente e socialmente riconosciuto, alla strumentalizzazione dei primi e, dunque, ai loro comandi, ordini e volontà.

La nozione di sfruttamento del lavoro così proposta supera la dicotomia tra attività svolte consensualmente e attività estorte coercitivamente, ponendosi su una linea mediana in cui si manifesta il suo grado di strutturale sistematicità dentro un percorso fluido in continua evoluzione ed espansione dentro la relazione di dipendenza fondata sullo “stato di bisogno” del lavoratore immigrato, drammaticamente stabilita anche per via normativa e procedurale. La nozione di sfruttamento, richiamata in sintesi, permette di riconoscere, anche nell'attuale capitalismo globalizzato, casi di lavoratori e lavoratrici, nel caso specifico immigrati, formalmente liberi di entrare o uscire da una relazione contrattuale o fattuale di lavoro, ma costantemente costretti dal relativo “stato di bisogno” a sottostare a una “costrizione sistemica”, accettando di fatto, anche senza violenze esplicite, condizioni di lavoro, di sicurezza, retributive e abitative che altrimenti non accetterebbero. Tra le condizioni di sfruttamento rientrano tutti i dispositivi attraverso cui si esercita il comando sulla forza-lavoro, agito mediante strumenti e linguaggi sofisticati, anche razzisti, costruiti mediante l'ausilio di liberi professionisti, come il ricatto occupazionale, la

<sup>2</sup> E. NOCIFORA, *Quasi schiavi: paraschiavismo e super-sfruttamento nel mercato del lavoro del XX secolo*, Maggioli, Rimini 2014, p. 38.

<sup>3</sup> M. OMIZZOLO, P. SODANO, F. OLIVERI, *Exploitation, vulnérabilité et résistance: le cas des ouvriers agricoles indiens dans l'Agro Pontino*, in A. ALLAL, M. SCALA, E. LONGUENESSE (dir.), *Mondes du travail: mutations et résistances*, in «Confluences Méditerranée», vol. 111, n. 4, 2019, pp. 45-59.

povertà economica indotta, l'assenza di formazione e conoscenza degli elementi centrali del diritto del lavoro e della sicurezza, dei diritti costituzionali, ivi compresi quelli umani, e del *welfare* vigente, a cui associare un'insufficiente conoscenza della lingua italiana e delle prassi e procedure sociali vigenti all'interno del relativo contesto sociale.

Volendo schematizzare, tali dispositivi possono essere economici, come lo scambio iniquo tra le parti in termini di tempo di lavoro e di retribuzione; ambientali, ossia funzionali a mantenere o accrescere lo scarto di potere tra le parti e l'iniquità dello scambio tempo di lavoro-retribuzione<sup>4</sup>; normativi, ossia determinati da uno stato di subordinazione indotta da norme e procedure formalmente vigenti; culturali, per l'assenza di percorsi di conoscenza e formazione che il migrante, uomo e donna, non è in grado di avviare in via autonoma proprio in virtù dello stato di dipendenza e segregazione residenziale che intercorre tra lo stesso e il suo datore di lavoro. Le condizioni di sfruttamento derivano da fattori di vulnerabilità dipendenti dalle circostanze sociali, economiche e politiche e dalle caratteristiche individuali e collettive che contribuiscono a produrre lo "stato di bisogno" che le sostanzia<sup>5</sup>.

Tra le conseguenze di questo fenomeno si può annoverare la sottodeterminazione e, in alcuni casi, la violazione completa dei diritti inviolabili dell'uomo, nonostante essi siano riconosciuti universalmente e garantiti indipendentemente dalla cittadinanza e dalla nazionalità in quanto non negoziabili né rinunciabili dalla persona. Di contro emerge la crescita esponenziale, in termini di potenza economica e politica, di modelli produttivi fondati sulla vulnerabilità e ricattabilità degli immigrati e sul loro stato di subordinazione alla reggenza padronale intimamente connessa con la dimensione più evoluta del capitalismo globale fondato su filiere produttive, commerciali, distributive e di consumo di carattere internazionale. L'impresa fondata sullo sfruttamento, infatti, può divenire, mediante il suo general manager o imprenditore di riferimento, non solo il garante del lavoro degli immigrati, del relativo contratto da cui discende, per normativa italiana vigente, la formale e legittima presenza degli immigrati nel territorio nazionale, e della conseguente retribuzione economica fondamentale per la propria sopravvivenza e del relativo nucleo familiare, a

<sup>4</sup> F. OLIVERI, *Giuridificare ed eternalizzare lo sfruttamento. Il caso dei lavoratori immigrati nella vitivinicoltura senese*, in E. RIGO (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pacini, Pisa 2015.

<sup>5</sup> EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union*, Fra, Vienna 2015.

volte collocabile in una dimensione transnazionale, ma del complesso di condizioni e di percorsi esistenziali degli immigrati, sino a divenire una sorta di *dominus* dalla cui volontà dipende la dimensione esistenziale, a volte vitale, della manodopera immigrata.

### 3. *Sfruttamento del lavoro e segregazione: dal caporalato al padronato*

Le varie forme di sfruttamento del lavoro, soprattutto di immigrati, derivano da un complesso molto articolato di fattori e variabili, peraltro in continua evoluzione. Tra i fattori più rilevanti senza alcun dubbio quelli derivanti dall'organizzazione duale del mercato del lavoro, dalla logica della massimizzazione profitto, anche a discapito dell'ambiente produttivo da cui estrarre capitale economico e finanziario, e da un'ideologia del potere che arriva a legittimare sul piano sociale la figura del "padrone" e quella del "servo" o dello "schiavo". La natura sistematica e complessa dello sfruttamento del lavoro immigrato, insieme alla sua specifica organizzazione, permette di superare la centralità del "caporalato", per introdurre quella di "padronato", ossia di un sistema di produzione interessato e impegnato a costruire figure sociali, sistemi di potere e di autorappresentanza, e con esso dipendenze volte al reclutamento di lavoratori e lavoratrici, soprattutto immigrati, da impiegare all'interno del proprio sistema produttivo alle condizioni economiche, sociali, di sicurezza e culturali a esso più convenienti. Il "caporalato", infatti, è caratterizzato da un'attività d'intermediazione illecita determinata da un soggetto ("caporale") capace di selezionare e reclutare manodopera, spesso immigrata, da impiegare nell'azienda di uno o più imprenditori con il consenso specifico di questi ultimi, ottenendone un illecito profitto. Per "padronato", invece, s'intende l'attività illecita derivante da una specifica organizzazione del lavoro e dei relativi interessi economici con al vertice lo stesso imprenditore che seleziona, recluta e forma il "caporale" nell'ambito della manodopera immigrata con la quale egli è in costante rapporto, allo scopo di selezionare e reclutare, a sua volta, la manodopera immigrata, anche connazionale, come nel caso della comunità bracciantile indiana della provincia di Latina, nelle sue componenti più ricattabili e fragili, ottenendone un vantaggio illecito di natura politica ed economica, impiegandola, nelle forme legali e illegali, all'interno dell'azienda dell'imprenditore dentro un rapporto vincolante di potere fondato sulla subordinazione e la dipendenza vitale<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> LEGAMBIENTE, *Dossier Ecomafia 2020*, Edizioni Ambiente, 2020.

Questa specifica organizzazione criminale è parte integrante delle politiche di precarizzazione del mercato del lavoro e di gestione della crisi economica, ambientale e occupazionale dentro il paradigma artificiale dell'eccezionalità, dell'emergenza e dell'economia speculativa lineare, che ha come fine il conseguimento del massimo profitto, anche mediante il massimo assoggettamento e sfruttamento della manodopera immigrata più ricattabile e socialmente fragile. È dunque l'imprenditore che agisce in modo criminale (padronale), in alcuni casi mediante relazione diretta con alcune organizzazioni mafiose, per governare il sistema di reclutamento illecito e sfruttamento, estraendo da esso profitti illeciti per sé e per il proprio *network* sociale di riferimento, il relativo consenso quale capitale da utilizzare per costruire o rafforzare rapporti e relazioni strumentali con parte della classe politica e dirigente del Paese. Nel contempo, il relativo sistema "padronale" è in relazione inversa con l'attività degli organismi istituzionali volti a garantire il corretto funzionamento dello Stato di diritto; con la capacità della cittadinanza di contrapporsi, mediante gli strumenti dell'analisi, della conoscenza più qualificata, dell'impegno variamente inteso (politico, sindacale, associativo, istituzionale, giornalistico ecc.) e, infine, con la determinazione del sistema imprenditoriale nel non lasciarsi penetrare e condizionare dalla loro attività criminale. Si tratta dalla rappresentazione di «un'imprenditoria dello scarto e del profitto» da intendere come «sistema di produzione del rifiuto e del vantaggio economico», dell'emarginazione e della precarizzazione della condizione umana e ambientale secondo una specifica accezione del concetto di biopolitica di Foucault, della democrazia, dello Stato di diritto e del patrimonio ambientale collettivo<sup>7</sup>. Oltre quarant'anni fa Foucault aveva già chiarito

<sup>7</sup> Sarebbe in corso una pericolosa involuzione del concetto di «biopotere» di Foucault, ossia di quella forma di potere che punta a massimizzare le capacità produttive e che per questo ambisce a essere totalizzante, ossia pretende di occuparsi di tutto e di tutti, penetrando nelle menti e nei corpi di ognuno al fine di consentire l'interiorizzazione senza eccezioni degli interessi del potere dominante. Il biopotere nella società dello sfruttamento sistemico del lavoro, invece, si preoccuperebbe solo della prosperità e della tutela degli attori più forti, determinando condizioni di subordinazione indotte dallo stesso al fine di periferizzare le esistenze degli scartati e degli scartabili mediante non solo attività fondate sul dominio, sulla precarietà e sullo sfruttamento ma anche su sintassi e linguaggi, comportamenti indotti, politiche, pedagogie sociali e formative volte all'acquiescenza. La forza biopolitica diventa selezionante e sezionante e per questo segregante ed escludente, capace di destrutturare il diritto in favore del profitto, determinando per un verso il ritorno in chiave contemporanea della figura del capo o del padrone, legittimato socialmente e politicamente per mezzo dell'interiorizzazione del suo potere e capacità di autorappresentazione, e di contro di produrre un'umanità in eccesso, avente *in primis*

che «la generalizzazione della forma impresa ha la funzione di demoltiplicare il modello economico, il modello offerta e domanda, modello investimento-costoprofitto, per farne un modello di rapporti sociali, un modello dell'esistenza stessa, una forma di rapporto dell'individuo con se stesso, con il tempo, con il suo ambiente, il suo avvenire, il gruppo, la famiglia»<sup>8</sup>. Si tratta dello svuotamento dell'idea stessa di giustizia sociale, come già Hayek aveva chiaramente dichiarato quando affermava che «la giustizia sociale è una frase vuota» come effetto dell'azione politica liberista<sup>9</sup>. Un sistema sociale e produttivo, dunque, fondato sulla ricattabilità delle persone e sulla vulnerabilità crescente degli ecosistemi. Ha probabilmente ragione la filosofa statunitense Wendy Brown quando afferma che «quando ogni cosa è capitale, il lavoro scompare come categoria, come pure la sua forma collettiva, la classe, che si porta via con sé le basi analitiche per l'alienazione, lo sfruttamento e l'associazione tra i lavoratori»<sup>10</sup>.

Sul piano pragmatico, a sostegno di questa tesi, si può citare l'esito della visita condotta in Italia da Urmila Bhoola, relatrice speciale Onu sulle forme contemporanee di schiavitù tra il 3 e il 12 ottobre 2018. La dichiarazione della funzionaria delle Nazioni Unite si apre con la presa d'atto della mancata ratifica da parte dell'Italia della Convenzione Onu sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, non ratificata da alcuno Stato aderente all'Unione europea<sup>11</sup>. Dopo un'analisi accurata del mercato del lavoro agricolo, sulle distorsioni del suo funzionamento e dopo aver descritto l'impianto normativo italiano, Urmila Bhoola spiega che le possibilità di lavoro legale per i migranti sono limitate in ragione del funzionamento del sistema delle quote d'accesso anche al lavoro stagionale e che la

riduzione significativa delle quote sembra contraddire un'esigenza decisamente maggiore di lavoratori agricoli [...] di conseguenza i datori di lavoro ricorrono a

carattere culturale (i migranti originari di Paesi terzi), genetico-razziale (colore non bianco della pelle e dunque non autoctono), di genere (uomo-donna) e infine economico (stati vari di povertà) ma dentro un equilibrio di sistema che scardina il conflitto in favore di un consenso diffuso e di una pacifica rassegnazione allo *status quo*.

<sup>8</sup> M. FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique. Cours au College de France, 1978-1979*, Gallimard-Le Seuil, Paris 2004, p. 247.

<sup>9</sup> M. D'ERAMO, *Dominio*, Feltrinelli, Milano 2020.

<sup>10</sup> W. BROWN, *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*, Zone Books, New York 2015, pp. 38-39.

<sup>11</sup> Convenzione adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con risoluzione 45/158 del 18 dicembre 1990, entrata in vigore il 10 luglio del 2003.

migranti irregolari che lavorano senza contratto in condizioni di elevato sfruttamento pari alla schiavitù. Siamo stati informati [...] che lo stretto legame tra un permesso di soggiorno e l'esistenza di un contratto di lavoro rischia di spingere i migranti ulteriormente verso canali irregolari, aumentandone la vulnerabilità allo sfruttamento.

La Relatrice speciale Onu, inoltre, dichiara di avere visitato Roma, varie località della Calabria, Foggia e Cerignola in Puglia, Latina nel Lazio, e di aver parlato con numerosi braccianti immigrati che per le condizioni di vita e di lavoro che hanno narrato, considera tra le forme contemporanee di schiavitù in ragione della quantità di ore lavorate, dei salari ben al di sotto del minimo contrattuale, dei pericoli per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, degli infortuni sul lavoro di cui sono vittime.

#### 4. *Dati e storie d'immigrazione e sfruttamento del lavoro*

Da circa trent'anni l'Europa sperimenta profonde trasformazioni del proprio modello produttivo e della relativa organizzazione della forza-lavoro, con conseguenze che spesso limitano o compromettono l'accesso e il godimento, per quest'ultima, di diritti fondamentali, al solo scopo di rispondere all'intensificazione e alla fluttuazione della domanda di beni e servizi in un quadro di crescita e deregolamentazione dei commerci internazionali<sup>12</sup>. È in questo contesto che lo sfruttamento è divenuto sistemico. Non si tratta, peraltro, di una questione soltanto nazionale: i pomodori, le arance, le fragole, l'uva, il vino, i meloni e molti altri generi alimentari *made in Italy* sono destinati ai supermercati di tutta Europa. Si deve anche superare il pregiudizio secondo il quale il fenomeno dello sfruttamento del lavoro degli immigrati riguarderebbe solo beni ortofrutticoli a basso costo. Esso invece riguarda l'attività produttiva anche di beni e servizi di altissimo valore economico, la cui relativa filiera presenta e garantisce profitti milionari. La diffusa tesi secondo la quale lo sfruttamento riguarderebbe solo sistemi di produzione marginali, in qualche modo tecnologicamente arretrati e propri di una filiera produttiva con una catena del valore sostanzialmente limitata, è sconfessata, ad esempio, da numerose ricerche accademiche e inchieste giudiziarie operate da varie Procure che hanno riguardato aziende e cooperative di grandi dimensioni, collocate nel

<sup>12</sup> A. CORRADO, C. DE CASTRO, D. PERROTTA (eds.), *Migration and agriculture: Mobility and change in the Mediterranean area*, Routledge, New York 2017.

nord del Paese, produttrici di beni ad alta vocazione commerciale e *appeal* promozionale. Dovendo al contempo massimizzare i profitti dell'agro-business e contenere i prezzi del cibo per bilanciare la stagnazione dei salari, questo tipo di agricoltura richiede forza-lavoro iper-flessibile e a basso costo, soprattutto di origine straniera, impiegata su base stagionale (come nelle raccolte) ma anche su base più stabile (come nella serricoltura e nell'allevamento)<sup>13</sup>.

In Europa, secondo i dati forniti dalla Cgil con il rapporto *Agromafie e caporalato* del 2020, vi sarebbero circa 880mila lavoratori e lavoratrici impiegati nell'ambito del lavoro forzato e del debito. Si tratta di condizioni che si rilevano ad esempio in Francia con riferimento ai contesti rurali, in Spagna e in Inghilterra relativamente alla raccolta delle fragole, in Romania rispetto ai braccianti ed edili, in Grecia e in Italia con riferimento al bracciantato, agli edili, alla *gig economy*, al giornalismo, al sistema della ricerca pubblica universitaria e alle varie forme di subappalto<sup>14</sup>.

Secondo l'ultimo rapporto *Agromafie e caporalato* dell'Osservatorio Placido Rizzotto della Flai Cgil del 2020, in Italia l'economia non osservata varrebbe circa 208 miliardi di euro e il lavoro irregolare ben 77 miliardi, ovvero il 37,3 per cento. Per quanto riguarda il lavoro irregolare, ancora in Italia si conterebbero circa 400-450mila lavoratori/rici agricoli/e esposti al caporalato e alle varie forme di sfruttamento lavorativo, di cui più di 180mila impiegati in condizione di grave vulnerabilità sociale e forte sofferenza occupazionale. Sarebbero inoltre più di trecentomila i lavoratori/rici agricoli/e, ovvero quasi il 30 per cento del totale, che lavorerebbero meno di cinquanta giornate l'anno. Secondo i dati Inps nel 2019 sarebbero stati registrati con contratto regolare 286.940 lavoratori immigrati in agricoltura, ossia circa il 28 per cento del totale, di cui 151.706 comunitari (53 per cento) e 135.234 provenienti da Paesi non Ue (47 per cento). Lavorare a queste condizioni significa disporre di una paga media pro capite tra i venti e i trenta euro al giorno, essere impiegati a cottimo per un compenso di tre-quattro euro per un cassone da 375 Kg, vedersi riconosciuto un salario inferiore di circa il 60 per cento di quanto previsto dai Ccnl e Cpl e accettare espressioni degradanti del potere padronale come l'obbligo da parte del lavoratore immigrato di abbassare la testa e fare alcuni passi indietro dinnanzi al padrone italiano, di subire per le donne immigrate

<sup>13</sup> R. CANELLI, R. REALFONSO, *Quota salari e regime di accumulazione in Italia*, in «Economia e Politica», 9 febbraio 2018.

<sup>14</sup> F. OLIVERI, *Migrant struggles in Italy within and against the economic crisis*, in A. BORGHINI, E. CAMPO (eds.), *Exploring the crisis*, Pisa UP, Pisa 2016.

violenze e ricatti sessuali, di accettare l'obbligo di reperibilità lavorativa h24 per 365 giorni l'anno, l'obbligo del silenzio e del lavoro in condizioni di particolare pericolo per sé e la propria famiglia. A dimostrazione del rilievo di questo genere di fenomeno, secondo l'ultimo rapporto del centro studi Eurispes, il business delle agromafie complessivamente inteso vale 24,5 miliardi di euro l'anno e ha fatto registrare, nel corso del 2018, un balzo del 12,4 per cento con una crescita che non risente della stagnazione dell'economia italiana e internazionale, immune dalle tensioni sul commercio mondiale e dalle barriere alla circolazione delle merci e dei capitali. È utile ricordare che la condizione del lavoratore migrante è una sorta di "crocevia" sul quale converge un pluralismo regolativo che aspira a riflettere la composizione multidimensionale dei bisogni e delle aspettative di chi entra a far parte della "civiltà del lavoro" senza esserne, o essendo solo parzialmente, *civis* a pieno titolo<sup>15</sup>.

Le cronache più attente, insieme a molti studi e dossier di importanti organizzazioni non governative, centri di ricerca e dipartimenti universitari, hanno messo in luce, nell'ambito del sistema di sfruttamento del lavoro o "padronale", il proliferare del razzismo, insieme ad aggressioni e umiliazioni continue nei confronti degli immigrati residenti sul territorio nazionale e impiegati nel relativo sistema di produzione in condizioni di sfruttamento<sup>16</sup>. Questa combinazione perversa esprime la funzione della disuguaglianza economica, sociale e politica vigente in Occidente e una "ricattabilità e fragilità di Stato", in chiara violazione di tutte le convenzioni internazionali a tutela dei diritti umani. Non a caso, razzismo e schiavitù come dati di realtà sono da tempo messi in evidenza da importanti rapporti internazionali come quello dell'Ilo, l'Agenzia per il Lavoro dell'Onu, del 6 marzo del 2009, dell'Enar (European Network Against Racism) sui crimini a sfondo razziale (2013-2014) o dell'Ecric (European Commission against Racism and Intolerance del 2014) nei Paesi membri del Consiglio d'Europa.

<sup>15</sup> B. VENEZIANI, *Il "popolo" degli immigrati ed il diritto al lavoro: una partitura incompiuta*, in AA.Vv., *Lavoratore extracomunitario ed integrazione europea. Profili giuridici*, Cacucci, Bari 2007, p. 439.

<sup>16</sup> Il razzismo è il modo fondamentale, come già affermava Wallerstein (I. WALLERSTEIN, *Il declino dell'America*, Feltrinelli, Milano 2004, p. 208) per distinguere tra coloro che godono di diritti e gli altri che invece da tali diritti vengono esclusi o ne godono in misura minore. Il razzismo definisce questi gruppi e, allo stesso tempo, offre una giustificazione capziosa per l'agire. Si tratta del modo attraverso cui la promessa di criteri universalistici viene sistematicamente, deliberatamente e costantemente elusa.

## 5. *Alcuni casi di tratta internazionale e sfruttamento del lavoro di immigrati in Italia*

Per comprendere l'organizzazione sistemica dello sfruttamento del lavoro degli immigrati nella società contemporanea può essere utile riflettere su un importante caso di cronaca giudiziaria. Ci si riferisce a quello espresso con la sentenza 1397/2019 del Tribunale di Catania che ha condannato tre persone di nazionalità rumena per i reati di associazione per delinquere, riduzione in schiavitù, tratta di essere umani, anche di minori, e sfruttamento pluriaggravato della prostituzione, anche minorile<sup>17</sup>. Il caso emerse nel 2017, mediante una formale denuncia da parte di un cittadino rumeno agli Uffici della Questura di Ragusa, in Sicilia, per grave sfruttamento a opera di un suo connazionale. Le dichiarazioni dell'uomo, corroborate da quelle di un suo connazionale e dalle acquisizioni di atti e prove relative a un altro procedimento pendente presso la Procura di Ragusa, permisero l'avvio di un'attività d'indagine per il reato di cui all'articolo 603 bis del codice penale (c.p.), ossia per intermediazione illecita ("caporalato") e sfruttamento del lavoro, da cui emersero indizi relativi al delitto di tratta degli esseri umani di competenza della Dda (Direzione distrettuale antimafia) di Catania. In particolare, venne ricostruita l'esistenza di un gruppo criminale finalizzato alla tratta di essere umani a fini di sfruttamento lavorativo, composto da cittadini rumeni soggiornanti in Italia e in Romania. Il sodalizio criminale reclutava connazionali in Romania, convincendoli a trasferirsi in Italia, prospettando loro un impiego come braccianti agricoli con una retribuzione regolare. Molte delle persone reclutate, tra le quali anche minori, vivevano in realtà in condizioni di vulnerabilità ed estremo bisogno, che i loro aguzzini non soddisfacevano acuendone la dipendenza e lo stato di subordinazione. I cittadini rumeni venivano attirati con la promessa di un'occupazione lavorativa e di una sistemazione abitativa dignitosa, eppure, una volta giunti a Ragusa, precipitavano in condizioni di sfruttamento para-schiavistico. Essi lavoravano infatti con orari insostenibili senza percepire alcuna somma di denaro per l'attività svolta. Venivano inoltre sottratti loro i documenti d'identità e tenuti in una condizione di totale isolamento, costretti a vivere in abitazioni dislocate tra le serre del ragusano, fatiscenti e prive di riscaldamento. Inoltre, potevano solamente vestirsi con indumenti prelevati dai rifiuti e mangiare cibo di pessima qualità raccolto tra i rifiuti dei supermercati. In

<sup>17</sup> Tribunale di Catania, Sezione del Giudice per le indagini preliminari, Sentenza n. 1397/2019 - N.R.G. 2151/2018 - N.R.G.G.I.P. 3889/2019.

assenza di documenti e di denaro, era per loro impossibile lasciare l'Italia. I pochi che avevano provato a ribellarsi o a fuggire erano stati puniti con violenza inaudita.

Il sistema criminale era semplice quanto perverso e violento: sapendo che il lavoro in agricoltura è spesso pagato "a cassetta", il sodalizio criminale mirava a impiegare il maggior numero di lavoratori agricoli in modo da ricavare un compenso elevato, senza però corrispondere loro alcuna retribuzione. L'unico costo per il gruppo criminale era costituito dalle spese sostenute per garantire i mezzi di sussistenza ai braccianti immigrati al fine di ottenere la massimizzazione dei guadagni. Tra i braccianti rumeni vi erano anche giovani donne, alcune minorenni, che, oltre a essere vittime di tratta per sfruttamento lavorativo, venivano abusate sessualmente dal leader del gruppo criminale nonché obbligate a prestazioni sessuali verso terzi in cambio di denaro e/o favori.

La sentenza del Gup (Giudice udienze preliminari) di Catania si fonda sulla posizione di vulnerabilità in ragione dell'ambiente sociale e delle condizioni di degrado e povertà vissute nel Paese di origine dalle vittime. Il Gup inoltre, in modo corretto, non ha considerato rilevante la circostanza che le vittime fossero di origine rumena, dunque di uno Stato dell'Unione Europea. Una certa giurisprudenza di legittimità aveva, in passato, negato la configurazione del reato di sfruttamento e addirittura di riduzione in schiavitù, ritenendo che essendo cittadini di un Paese dell'Unione europea, i lavoratori sfruttati avevano sempre la possibilità di fare rientro nel Paese di origine<sup>18</sup>. Si trattava di un approccio ancora legato all'idea per cui la riduzione in schiavitù deve necessariamente comportare una limitazione drastica della libertà di movimento, ignorando i meccanismi di assoggettamento più evoluti nascenti dalla vulnerabilità sociale delle donne e degli uomini, indipendentemente dal fatto che si tratti di cittadini italiani, di paesi dell'Ue o di Paesi terzi<sup>19</sup>. Nel contempo, è necessario superare il criterio diffuso del consenso della persona coinvolta nell'immigrazione irregolare quale criterio distintivo principe, sottovalutando la possibilità che dietro un consenso apparentemente libero si celi un abuso di posizione di vulnerabilità. Il consenso può essere infatti estorto o ottenuto mediante narrazioni artatamente costruite e finalizzate al reclutamento internazionale. Questo è uno dei casi più interessanti che legittima la

<sup>18</sup> Cass. Pen. Sez. V, Sentenza 04/04/2011 n. 13532.

<sup>19</sup> Per una ricostruzione della legislazione e della giurisprudenza in materia di sfruttamento lavorativo, D. MANCINI, *Il contrasto penale allo sfruttamento lavorativo: dalle origini al nuovo art. 603-bis c.p.*, in [www.altalex.it](http://www.altalex.it), 26 maggio 2017.

riflessione in merito alle gravi forme di sfruttamento del lavoro, come anche un impegno più qualificato di carattere culturale, politico e normativo contro l'evoluzione di un fenomeno che ha assunto caratteri più sofisticati, sistemici e globali.

Al fine di comprendere la vastità e diffusione sistemica dello sfruttamento lavorativo, si citano alcuni casi tra i più recenti come quello accaduto il 10 giugno 2020 ed emerso in seguito a una brillante operazione delle Forze dell'Ordine in Calabria e in Basilicata. Oltre trecento finanzieri del Comando provinciale di Cosenza, con l'ausilio di militari dei reparti di Catanzaro e Crotone, hanno infatti eseguito, tra le province di Cosenza e Matera, un'ordinanza di applicazione di misura cautelare, emessa dal Gip del Tribunale di Castrovillari su richiesta del Sostituto Procuratore della Repubblica, a carico di sessanta persone, indagate di associazione per delinquere finalizzata all'intermediazione illecita ("caporalato") sfruttamento del lavoro e favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. Le indagini hanno riguardato le attività di due organizzazioni criminali che reclutavano lavoratori migranti da impiegare nella raccolta di agrumi nella sibaritide e di fragole in Basilicata. In carcere sono finiti 14 caporali, agli arresti domiciliari 38 persone tra le quali imprenditori e un dipendente del Comune di Rossano, in Calabria, che si adoperava per costituire finti matrimoni, mentre otto dei testimoni delle unioni sono stati sottoposti a obbligo di firma. Secondo il Comando Carabinieri di Cosenza

dalle risultanze investigative il bracciante agricolo veniva considerato merce di scambio, appellato con termini animaleschi. Una triste realtà fatta di intermediazione tra domanda e offerta da parte di caporali che reclutavano braccianti anche nei centri di accoglienza per migranti, tenevano la contabilità delle giornate eseguite, ne anticipavano i pagamenti e ne organizzavano il trasporto nei campi. Il tutto per paghe variabili da 0,80 centesimi a cassetta raccolta ad un massimo di 10-18 euro al giorno. L'attività era così fiorente che avevano la possibilità di avvalersi di subcaporali e selezionare i lavoratori in base all'etnia ed il tipo di coltura: africani e pakistani per gli agrumi, donne dell'est per le fragole.

Le intercettazioni di due indagati non lasciano dubbi rispetto alla perversa combinazione di razzismo e grave sfruttamento: «Domani servono le scimmie, così finiamo», «Domani mattina là ci vogliono le scimmie», «e facciamo venire le scimmie, così cerchiamo di finire». Agli atti c'è anche una seconda conversazione, nella quale si parla dell'acqua da bere da dare ai migranti che lavorano nei campi: «Ai neri mancano un paio di bottiglie di acqua. Nel canale, gliele riempiamo nel canale», affermava una

delle persone intercettate. I braccianti venivano pagati ottanta centesimi per ogni cassetta di agrumi raccolta, mentre per le donne dell'Est Europa che raccoglievano fragole, il compenso era di 28 euro al giorno, cifra dalla quale venivano sottratti i costi di trasporto e per il vitto.

Nel contempo, il 6 giugno del 2020, un ragazzo indiano di nome Joban Singh di appena 25 anni è stato trovato senza vita all'interno del suo appartamento nel noto residence Bella Farnia Mare, nel Comune di Sabaudia, in provincia di Latina, già luogo di residenza di molte famiglie indiane in gran parte impiegate in attività di bracciantato agricolo spesso in condizioni di sfruttamento lavorativo e vittime di tratta internazionale a scopo di sfruttamento<sup>20</sup>. Joban Singh aveva deciso d'impiccarsi dopo essere entrato in Italia mediante un trafficante di esseri umani indiano, al quale doveva ancora circa novemila euro, essere stato gravemente sfruttato in una delle maggiori aziende agricole dell'Agro Pontino e aver subito il rifiuto da parte di alcuni imprenditori agricoli locali alla sua richiesta di emersione dall'irregolarità mediante art. 103 del Decreto Rilancio (d.l. n. 34/2020) del governo italiano. Si tratta del tredicesimo caso di un lavoratore indiano gravemente sfruttato suicidatosi in provincia di Latina a causa della combinazione perversa di sfruttamento padronale, caporalato, truffe e tratta internazionale a scopo di sfruttamento lavorativo<sup>21</sup>.

Ad agosto del 2020 è stata compiuta una delle operazioni più esemplificative delle forme varie di sfruttamento lavorativo dei braccianti immigrati. L'operazione, condotta dalla Guardia di Finanza è stata eseguita a Milano dove per anni, mediante l'utilizzo di specifiche e attrezzate Apecar, venivano vendute fragole e mirtilli a chilometro zero. Si trattava però, secondo le indagini condotte, di fragole e mirtilli prodotti e raccolti mediante il grave sfruttamento di immigrati minacciati e pagati appena 4,5 euro all'ora. Per questo la Strawberry di Cassina de' Pecchi, azienda innovativa, fondata da un imprenditore italiano 31enne, peraltro vincitore dell'Oscar Green di Coldiretti nel 2013 e 2014, che si presentava come «la più grande

<sup>20</sup> M. OMIZZOLO, *Tratta internazionale nell'area del Mediterraneo e sfruttamento lavorativo: il caso della comunità indiana in provincia di Latina*, in S. BALDIN, M. ZAGO (eds.), *Europe of Migrations: Policies, Legal Issues and Experiences*, Biblioteca della Società Aperta – Studi e Ricerche, Eut, Trieste 2017, p. 307-328; Id., *La lotta dei braccianti indiani in provincia di Latina contro lo sfruttamento lavorativo e il caporalato: lo sciopero del 18 aprile 2016*, in E. GALOSSO (a cura di), *(Im)migrazione e sindacato. Nuove sfide, universalità dei diritti e libera circolazione. VIII Rapporto*, Fond. Di Vittorio, Ediesse, Roma 2017, pp. 269-282.

<sup>21</sup> *Dignità Joban Singh* è il nome del progetto del centro studi Tempi Moderni avviato a novembre del 2020 col compito di sostenere i lavoratori e le lavoratrici che nelle campagne sono vittime di violenza, discriminazione, caporalato e grave sfruttamento lavorativo.

realtà che in Lombardia coltiva frutti di bosco, nel parco agricolo sud, a 15 chilometri dal Duomo di Milano», è stata sottoposta a sequestro d'urgenza dagli investigatori e affidata a un amministratore giudiziario. Il provvedimento, convalidato dal gip, è stato ritenuto necessario dalla procura perché, tra le altre cose, i cento braccianti reclutati sfruttando lo stato di necessità e grazie al passaparola nei centri d'accoglienza dell'hinterland milanese e brianzolo, sarebbero stati costretti a lavorare ammassati e a ritmi incessanti senza guanti, mascherine, gel igienizzanti e in difficilissime condizioni sanitarie. I lavoratori erano costretti a lavorare dalle ore 8 alle ore 19, spesso senza pausa pranzo e a ritmi incessanti. Peraltro non erano previsti spogliatoi, box doccia, e tutti erano obbligati a bere con una cannuccia l'acqua necessaria per rinfrescarsi.

Il 19 novembre del 2020, inoltre, un'importante operazione della Guardia di Finanza condotta ancora nel Comune di Sabaudia, in provincia di Latina, denominata *δοῦλος* (dal greco antico "servo", "schiavo"), ha permesso di accertare l'impiego nel lavoro agricolo, nel corso degli ultimi due anni, di oltre 290 lavoratori in condizioni di assoluto sfruttamento. Nel corso delle indagini è emerso che gli indagati, approfittando dello stato di bisogno di numerosi lavoratori immigrati, hanno proceduto non solo alla corresponsione di retribuzioni orarie sensibilmente inferiori a quelle previste dai contratti collettivi di categoria, ma anche all'impiego della manodopera per un numero di ore di lavoro settimanale di gran lunga superiore a quello formalmente risultante nella documentazione aziendale ufficiale, concernente i relativi rapporti di lavoro subordinato (contratti di lavoro, buste paghe, registro presenze ecc.). Le condizioni di lavoro e i metodi di sorveglianza pressanti e degradanti, sono stati tali da generare nei lavoratori immigrati, costantemente provati da un profondo stato di bisogno e dalla necessità, un totale assoggettamento psicologico al datore di lavoro. In alcuni casi, infatti, i lavoratori sono stati costretti a rinunciare al riposo settimanale e/o alla fruizione di ferie.

Ancora nel mese di aprile 2020 a Forlì, in Emilia Romagna, ossia in una delle regioni italiane più importanti sul piano sociale ed economico, una brillante operazione delle forze dell'ordine ha permesso l'arresto di due criminali pakistani e la liberazione dalle catene dello sfruttamento e della schiavitù di 45 richiedenti asilo impiegati nelle campagne locali. Nel caso di Forlì, i responsabili, secondo la Procura, erano due pakistani che impiegavano loro connazionali nelle campagne circostanti retribuendoli cinquanta euro al mese per oltre ottanta ore settimanali di lavoro, alloggiandoli peraltro in casolari degradati ed esponendoli a ogni forma d'intimidazione e pericolo. Una delle intercettazioni riferisce in modo

chiaro ciò che significa lavorare in Italia in condizioni di emarginazione e grave sfruttamento: «Sono in una situazione come un prigioniero. Mi dà quel tanto che basta per sopravvivere e io non posso fare altro che continuare a lavorare per lui, perché non posso trovare lavoro direttamente da italiani. Continuo a lavorare nella speranza che, il prima possibile, mi dia altri soldi da mandare in Pakistan».

Il ragazzo pakistano ha affermato inoltre: «Se io potessi me ne andrei subito» ma, riferendosi a uno dei caporali, «mi farebbe terra bruciata intorno, non lavorerei più. Non ho alternative. Se lui sapesse che io ho detto la verità sarei in pericolo e lo sarebbe anche la mia famiglia in Pakistan». Nelle 64 pagine di ordinanza, oltre alle minacce e alle intimidazioni subite dalle vittime, trovano spazio anche le intercettazioni tra gli indagati che organizzavano l'attività: «[...] è difficile lavorare in regola, altrimenti non guadagniamo», affermava, infatti, uno degli arrestati. «Tutti i documenti li diamo a loro e a noi non rimane niente», rispondeva un altro che agiva in associazione con il primo. Con queste ultime dichiarazioni risulta evidente che se i due criminali avessero dato i documenti dei lavoratori pakistani a un'azienda per redigere un regolare contratto, sarebbe terminato il lucroso business.

Nelle ricche campagne del Veneto e in particolare nelle province di Venezia, Padova e Rovigo, a febbraio del 2019, grazie all'operazione Miraggi, condotta dall'Arma dei Carabinieri, sono stati trovati 13 lavoratori immigrati, alcuni sprovvisti di permesso di soggiorno, costretti a lavorare nei campi per undici ore al giorno in cambio di un salario di appena tre euro all'ora. Tutti i lavoratori erano senza contratto, senza protezioni e non godevano di nessun giorno di riposo. Le indagini hanno accertato l'impiego da parte di caporali di 13 immigrati, alcuni irregolari, nella raccolta dell'uva e potatura dei vigneti per la produzione dei noti vini regionali famosi in tutto il mondo. L'inchiesta ha permesso di scoprire un'organizzazione che operava nella zona di Cavarzere e nelle province di Padova e Rovigo. Le indagini hanno portato alla luce un'associazione per delinquere che approfittava dei bisogni e della vulnerabilità dei lavoratori di origine straniera, reclutati con l'inganno di un contratto regolare di lavoro dipendente. In realtà, la manodopera era ridotta a uno stato di soggezione lavorativa continuata, senza riposo settimanale e ferie nonché sottoposta a continue minacce anche fisiche. Dei contratti non c'è mai stata traccia e i lavoratori erano costretti a operare senza le minime e fondamentali precauzioni di sicurezza, salute e igiene.

Oltre a questi casi emblematici, si possono ricordare due incidenti stradali che hanno comportato la morte, il 4 e il 6 agosto del 2018, di se-

dici braccianti immigrati: quattro sulla provinciale tra Ascoli Satriano e Castelluccio dei Sauri, dodici sulla statale 16 vicino a Lesina, in Puglia. Si è trattato di due tragedie inseribili nella «geografia politica della schiavitù contemporanea», espressione di strutturali dispositivi di vulnerabilità, estremo sfruttamento, segregazione ed esclusione dai diritti fondamentali<sup>22</sup>. Dai rottami dell'incidente di Lesina emerge la «globalizzazione delle campagne» vigente, evidente nella «targa bulgara, autista marocchino, vittime ventenni dell'Africa subsahariana, raccolto italiano, otto posti a sedere, quattordici passeggeri a bordo, due sopravvissuti»<sup>23</sup>. Si trattava di immigrati che lavoravano per varie aziende agricole locali che lucravano sul costo del lavoro, e la sicurezza, alimentando filiere caratterizzate da sfruttamento entro spazi geografici di «egemonia criminale delle mafie»<sup>24</sup>. Si tratta di fatti e sistemi non derubricabili come eccezionali o occasionali ma sistemici. Non sono, infatti, l'espressione di un errore imprevisto del modello di produzione vigente, ma la conseguenza di un sistema fondato sullo sfruttamento, responsabile di una macchina della disuguaglianza e del profitto che lega le periferie delle esistenze immigrate con le piazze commerciali e finanziarie del capitalismo globale.

## 6. *Conclusion*

Dai dati raccolti, fatti di cronaca giudiziaria e storie di vita degli immigrati vittime di sfruttamento del lavoro, soprattutto in ambito agricolo, emerge un'umanità stabilmente inserita nel sistema di produzione vigente, considerata un ingranaggio fondamentale per la catena del profitto eppure

<sup>22</sup> M. OMIZZOLO, *Sotto padrone*, Feltrinelli, Milano 2019; ID., *Migranti e diritti*, Centro studi Tempi Moderni, Simple, Macerata 2018; ID., *Per motivi di giustizia*, People, Milano, 2022; D. PERROTTA, *Vecchi e nuovi mediatori. Storia, geografia ed etnografia del caporalato in agricoltura*, in «Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali», vol. 79, 2014, pp. 193-220; A. LEOGRANDE, *Uomini e caporali: viaggio tra i nuovi schiavi nelle campagne del Sud*, Mondadori, Milano 2008; ID., *Il caporalato e le nuove schiavitù*, in «Parolechiave», vol. 55, 2016, pp. 103-108; M. BLAKE, *Immigration, Jurisdiction and Exclusion*, in «Philosophy & Public Affairs», n. 2, 2013, pp. 103-130.

<sup>23</sup> F. GATTI, *Esclusivo: la nuova Gomorra è a Foggia*, in «L'Espresso», 13 agosto 2018: <http://espresso.repubblica.it/attualita/2018/08/10/news/esclusivo-la-nuova-gomorra-e-a-foggia-1.325865>. C. COLLOCA, A. CORRADO, *La globalizzazione delle campagne. Migranti e società rurali nel Sud Italia*, FrancoAngeli, Milano 2013; M. OMIZZOLO, P. SODANO (a cura di), *Migranti e territori*, Ediesse, Roma 2015.

<sup>24</sup> F. FANIZZA, M. OMIZZOLO, *Caporalato. An authentic Agromafia*, Mimesys International, Milano 2019.

indipendente da quella del diritto. Questo sistema, vigente a livello globale, produce l'acuirsi della dicotomia "noi/loro" che rafforza, per l'interazione tetragonale tra senso comune, classe dirigente, sistema mediatico e diritto, diffusi interessi, linguaggi, economie e provvedimenti discriminatori e a volte razzisti, germi patogeni per qualunque società civile e democratica.

Il padronato, nella sua accezione sistemica, finisce col definire la figura dell'immigrato quale utile invasore, in grado di svolgere una funzione produttiva utile al capitalismo globale e nel contempo però da periferizzare dentro circuiti sociali, culturali e urbani che ne fanno l'eccezione per antonomasia, il soggetto alienato da tenere fuori dalla portata dei cittadini autoctoni. I casi di giudiziari, le interviste e le intercettazioni riportate, riflettono la costruzione e utilizzo di un'umanità che non è solo scarto, ma scartabile secondo la sua funzione di soggetto da subordinare nella dimensione lavorativa e da segregare sul piano spaziale e culturale.

Francesco Belmonte\*

## Lo sfruttamento dei braccianti migranti in agricoltura: il caporalato in Molise

### 1. Introduzione

L'occupazione agricola italiana, in considerazione della peculiarità e multiformità del settore considerato<sup>1</sup>, si è sempre contraddistinta per la prevalenza di rapporti di lavoro “flessibili”, “instabili” e di breve durata, modellati in relazione alla stagionalità delle culture.

In tale contesto, i lavoratori migranti, per peculiari condizioni di vulnerabilità - si pensi al *gap* linguistico e culturale; alla scarsa conoscenza degli strumenti di tutela; alle precarie condizioni abitative e all'eccessiva distanza dai luoghi di lavoro - rappresentano un potenziale bacino d'offerta di lavoro sottopagato e dequalificato<sup>2</sup>.

\* È dottore di ricerca in Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi del Molise.

<sup>1</sup> Sul tema, v. M.N. BETTINI, *La nozione d'impresa agricola*, in EAD. (a cura di), *Agricoltura e lavoro*, Aracne, Roma 2006, pp. 1 e ss., la quale evidenzia come l'area agricola rappresenti una dimensione alquanto ampia, complessa e articolata, sia sotto il profilo territoriale che sotto quello delle attività svolte. In particolare, per l'Autrice, «tale complessità emerge in modo specifico con riguardo al rapporto di lavoro, la cui disciplina riflette gli aspetti profondamente eterogenei e la multifunzionalità del settore considerato, nonché il difficile equilibrio fra i tre fattori fondamentali che caratterizzano il sistema agricolo, e cioè il conferimento della terra, l'apporto del lavoro e l'impresa». Sul tema, v., fra i numerosi contributi, R. ALESSI, *L'impresa agricola*, in P. SCHLESINGER (diretto da), *Il codice civile commentato. Artt. 2135-2140*, Giuffrè, Milano 1990; U. BELVISO, *Il regime pubblicitario dell'imprenditore agricolo (La riforma di inizio secolo)*, in «Rivista di diritto agrario», n. 1, 2002, pp. 3 e ss.; G. GIUFFRIDA, *Artt. 2135-2140, Disposizioni generali sull'impresa agricola*, in P. CENDON (diretto da), *Commentario al codice civile*, UTET, Torino 2001, p. 2139; E. ROMAGNOLI, *L'impresa agricola*, in P. RESCIGNO (diretto da), *Trattato di diritto privato*, UTET, Torino 1991, vol. XV, t. 1, pp. 931 e ss.

<sup>2</sup> In argomento, cfr. H. CAROLI CASAVOLA (a cura di), *Le migrazioni e l'integrazione giuridica degli stranieri*, Giappichelli, Torino 2021; W. CHIAROMONTE, M.D. FERRARA, M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, il Mulino, Bologna 2020, p. 97; L. CORAZZA, M. DELLA MORTE, S. GIOVA (a cura di), *Fenomeni migratori ed effettività dei diritti*. Asilo,

Nel corso degli ultimi decenni, infatti, alla contrazione del numero degli addetti in agricoltura si è accompagnata una crescita esponenziale della componente straniera, divenuta indispensabile per la tenuta e l'esistenza stessa del settore agricolo<sup>3</sup>.

Tuttavia, una cospicua parte della manodopera migrante risulta occupata in modo parzialmente regolare (c.d. lavoro grigio)<sup>4</sup> ovvero ingaggiata in assenza di qualsiasi tutela contrattuale dai mediatori, più comunemente conosciuti come “caporali”, i quali – al di fuori dei “normali” canali di collocamento e non curanti dei minimi salariali previsti dai Ccnl – fungono da intermediari con i datori di lavoro, reclutando illegalmente gli stranieri, trattenendo per sé una parte del compenso (corrispostogli sia dal datore che dal lavoratore)<sup>5</sup> e monopolizzando il sistema di trasporto verso i luoghi di lavoro.

Tra i settori più inclini alla diffusione del “sistema del caporalato”<sup>6</sup> (si pensi all'edilizia, alla ristorazione e all'*hotellerie*), il comparto agro-alimentare è quello maggiormente colpito, stante la peculiare stagionalità dei rapporti di lavoro. In tale contesto, il fenomeno in questione ha assunto dei tratti inediti: il ruolo di caporale è infatti spesso rivestito da stranieri che, oltre a controllare l'intermediazione di manodopera, gestiscono anche la tratta degli esseri umani e la fase degli ingressi irregolari nel territorio italiano, favorendo le infiltrazioni mafiose nella filiera agroalimentare e

*minori, welfare*, Esi, Napoli 2018; C. DE MARTINO, M. LOZITO, D. SCHIUMA, *Immigrazione, caporalato e lavoro in agricoltura*, in «Lavoro e Diritto», n. 2, 2016, pp. 313 e ss.

<sup>3</sup> Si stima, infatti, che i lavoratori stranieri costituiscano circa un quarto del totale della manodopera in agricoltura, nonostante nel corso del 2020 le denunce trimestrali abbiano avuto, rispetto al 2019, una notevole flessione, imputabile alla pandemia e ai periodi di *lockdown* che ne sono derivati (*Dossier statistico immigrazione*, Idos – 2021).

<sup>4</sup> L'espressione rimanda a una prassi particolarmente diffusa nel settore agricolo, in cui il bracciante viene formalmente assunto con contratti parzialmente dichiarati, in quanto il datore di lavoro, in frode alla legge, denuncia all'Istituto previdenziale un numero di giornate lavorative inferiore rispetto a quelle realmente svolte dal prestatore.

<sup>5</sup> A titolo esemplificativo, dalla propria paga giornaliera (di 15-20 euro per 10-12 ore lavorative) il lavoratore deve dedurre i costi di acqua, cibo, trasporto dal ghetto al campo, indumenti e coperte.

<sup>6</sup> Sul fenomeno in questione, v., fra i tanti, M.N. BETTINI, P. PIZZUTI, *Caratteristiche e sviluppi dell'intermediazione di manodopera*, in «Diritto e lavoro», n. 1, 1994, pp. 170 e ss.; L. CORAZZA, *Il “nuovo” caporalato e il mercato del lavoro degli immigrati*, in «Agricoltura istituzioni mercati», n. 2, 2011, pp. 71 e ss.; M. MISCIONE, *Caporalato e sfruttamento del lavoro*, in «Lavoro nella giurisprudenza», n. 2, 2017, pp. 113 e ss.; D. PERROTTA, *Il caporalato come sistema: un contributo sociologico*, in E. RIGO (a cura di), *Leggi, migranti e caporali, prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, in «Quaderni de l'altro diritto», Pacini, Pisa 2015, pp. 15 e ss.

nella gestione della domanda e offerta di lavoro, e alimentando, per tale via, il redditizio circolo d'affari della criminalità organizzata<sup>7</sup>.

## 2. *La condizione giuridica dei lavoratori migranti nel settore agricolo*

Il lavoro dei braccianti stranieri è spesso elevato a emblema della condizione di marginalizzazione e sfruttamento dei migranti in Italia. Non è un caso, infatti, che il legislatore abbia scelto di novellare il sistema normativo di contrasto ai fenomeni del lavoro nero con una legge indirizzata principalmente a regolare diversi aspetti del funzionamento del comparto agricolo (il riferimento è alla l. 29 ottobre 2016, n. 119)<sup>8</sup>.

Ciò nonostante, la posizione giuridica (e sociale) dei braccianti stranieri non può essere vagliata disgiuntamente dal ruolo che più in generale occupano i lavoratori migranti nel tessuto economico nazionale.

In particolare, benché la manodopera straniera rappresenti oltre il 10 per cento della forza lavoro italiana, la sua distribuzione nei differenti comparti produttivi si contraddistingue per essere: 1) “segregata”, in quanto ingabbiata in occupazioni elementari con mansioni *routinarie*; 2) “segmentata”, poiché concentrata quasi esclusivamente in particolari settori come l'agricoltura, il turismo, la ristorazione, l'edilizia e i servizi assistenziali; 3) “crescentemente precaria”, in ragione della breve durata dei titoli di soggiorno, unitamente al costante incremento di impieghi a termine<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Secondo le stime del *IV Rapporto dell'Osservatorio Placido Rizzotto* della Flai-Cgil (giugno 2018), le infiltrazioni mafiose nella filiera agroalimentare e nella gestione della domanda e offerta di lavoro mediante la pratica del caporalato muovono un'economia illegale e sommersa di oltre cinque miliardi di euro; inoltre, tra i 400 e i 430mila lavoratori stranieri sono esposti al rischio d'ingaggio irregolare, tra cui 130mila sono in condizione di grave vulnerabilità.

<sup>8</sup> Tra i primi commenti sulla novella, v. M. BASSOTTI, *Sul reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: primi chiarimenti*, in «Massimario di giurisprudenza del lavoro», n. 5, 2015, pp. 354 e ss.; E. CADAMURO, *Il nuovo volto del delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (“caporalato”)*, in «Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia», n. 3-4, 2016, pp. 823 e ss.; G. COSTA, *“Caporalato”, intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: soluzione definitiva del problema o mero restyling normativo*, in «Lavoro e Diritto», n. 3, 2017, pp. 267 e ss.; D. FERRANTI, *La legge n.199/2016: disposizioni penali in materia di caporalato e sfruttamento del lavoro nell'ottica del legislatore*, in «Diritto penale contemporaneo», 2015, pp. 1 e ss.

<sup>9</sup> Tale scenario emerge dal rapporto del Ministero del lavoro per l'anno 2019 (Ministero del lavoro, *IX Rapporto Annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, Roma 2019, pp. 18 e 19).

La “subordinazione” dei migranti emerge in modo ancor più nitido se si analizza il tema dell’ingresso per motivi di lavoro, da cui affiora l’inefficacia del sistema nazionale delle c.d. quote di ingresso, ingabbiato in rigidi criteri selettivi, «meramente quali-quantitativi»<sup>10</sup>, che hanno reso quasi del tutto impraticabile l’accesso al canale del lavoro.

Le percentuali effimere di stranieri occupati in posizioni dirigenziali, la loro scarsa partecipazione nei settori economici più avanzati e l’accentuato *educational mismatch*, palesano, infatti, il fallimento della legislazione sugli ingressi nell’attirare lavoratori stranieri altamente qualificati e nel valorizzare le loro competenze professionali.

La «sterilizzazione del sistema di quote»<sup>11</sup> ha determinato un effetto ulteriore: il canale dell’asilo – in senso lato – è divenuto il principale tramite di riconoscimento giuridico e di regolarizzazione del soggiorno degli stranieri, in quanto utilizzato come succedaneo all’ingresso per lavoro<sup>12</sup>.

Il *trend* si rivela in particolar modo nel settore agricolo, dove si registra un implemento, stimato al 40 per cento, dei permessi di soggiorno per motivi di protezione internazionale, umanitaria e per richiedenti asilo, a discapito dei permessi per ragioni di lavoro, la cui incidenza supera a stento il 2 per cento<sup>13</sup>.

Tali rilevazioni, sebbene non riflettano la condizione dell’intera manodopera migrante in agricoltura sotto il profilo dello *status* giuridico, fotografano l’immagine della forza lavoro straniera – principalmente di origine subsahariana – impiegata durante la stagione dei raccolti, confermando come le c.d. migrazioni forzate siano sempre più utilizzate come

<sup>10</sup> L’espressione è di G.A. RECCHIA, *L’accesso al lavoro dei migranti economici*, in W. CHIAROMONTE, M.D. FERRARA, M. RANIERI, *op. cit.*, p. 97. Nella stessa posizione critica si pongono anche C. CAPRIOGGIO, E. RIGO, *Lavoro, politiche migratorie e sfruttamento: la condizione dei braccianti migranti in agricoltura*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», n. 3, 2020, p. 45.

<sup>11</sup> Così, M. D’ONGHIA, *Immigrazione irregolare e mercato del lavoro. Spunti per una discussione*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 2, 2019, pp. 463 e ss.

<sup>12</sup> In argomento v. G.A. RECCHIA, *op. cit.*, p. 100, il quale rileva come il numero dei permessi per motivi umanitari sia certamente cresciuto, ma non sembra assorbire la differenza con le quote-flusso del passato.

<sup>13</sup> Per i rilievi statistici, v. INTERSOS, *Campagne d’odio. Un anno di progetto in Capitanata*, ottobre 2019; MEDICI PER I DIRITTI UMANI, *Terraingiusta. V Rapporto sulle condizioni di vita e lavoro dei braccianti stranieri nella Piana di Gioia Tauro*, maggio 2019; MEDICI PER I DIRITTI UMANI, *La cattiva stagione. Rapporto sulle condizioni di vita e di lavoro dei braccianti nella Capitanata*, ottobre 2019.

manodopera a basso costo<sup>14</sup>, che si muove di regione in regione seguendo l'evolversi delle fasi della produzione e che sovente alloggia in insediamenti informali e nei ghetti dislocati sull'intero territorio nazionale.

La stagionalità dell'impiego rappresenta, come anticipato, un evidente ostacolo alla stabilizzazione della condizione occupazionale degli stranieri i quali, sebbene muniti di permessi per lavoro, si trovano nell'impossibilità di rinnovare il titolo di soggiorno e costretti a ricorrere alla domanda d'asilo come unica strada percorribile per detenere uno *status* di regolarità.

Per tale via, a partire dal 2010 - ossia dalle lotte dei braccianti iniziate a Rosarno e proseguite poi con lo sciopero di Nardò del 2011<sup>15</sup> - l'umanitaria è divenuta il tramite per la regolarizzazione migrante soprattutto nel settore agricolo, portando all'emersione di una nuova figura di lavoratore straniero: il «bracciante rifugiato»<sup>16</sup>.

La crescente presenza di manodopera composta da rifugiati, richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria è alimentata anche dalla circostanza che i Centri di accoglienza sono collocati per di più in territori a vocazione agricola, dove è alta la domanda di manodopera stagionale a basso costo<sup>17</sup>.

Le strutture di accoglienza si sono così trasformate in veri e propri centri di reclutamento della forza lavoro da impiegare nelle aziende agricole limitrofi, con paghe inferiori alla media degli altri lavoratori stranieri, rese possibili proprio dalla condizione di richiedenti asilo e rifugiati, ovvero, dalla circostanza che i costi per l'alloggio dei braccianti sono scaricati sul sistema di accoglienza.

<sup>14</sup> Per C. CAPRIOGLIO, E. RIGO, *Lavoro, politiche migratorie e sfruttamento: la condizione dei braccianti migranti in agricoltura*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», n. 3, 2020, p. 48, in questo caso, più che di migrazioni irregolari, «sarebbe tuttavia corretto parlare di una forza lavoro illegalizzata dalla stretta sulle normative in materia di immigrazione e, in particolare, dalla conversione in legge del d.l. 113 del 2018».

<sup>15</sup> A. CINIERO, *Migranti e lavoro bracciantile tra sfruttamento e disinteresse istituzionale: il caso di Nardò*, 22 febbraio 2016, [www.cronachediordinariorazzismo.org](http://www.cronachediordinariorazzismo.org); ID., *Oltre il caporalato lo sfruttamento*, 17 giugno 2016, [www.sbilanciamoci.inf](http://www.sbilanciamoci.inf).

<sup>16</sup> N. ZORZELLA, *La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 1, 2018, pp. 1 e ss.

<sup>17</sup> Nel 2019 circa la metà dei braccianti stranieri assistiti dalla clinica mobile dell'associazione Medici per i Diritti umani dichiarava di alloggiare in un Centro di accoglienza e poco più di uno su dieci in un appartamento in affitto.

### 3. *Il caporalato in Molise: le vicende di Venafro e Campomarino*

La situazione poc'anzi illustrata fornisce un'immagine nitida della condizione di quei braccianti migranti ampiamente presenti nelle aree interne del Mezzogiorno (come il Molise) e del Sud Italia.

In tali territori, infatti, sebbene il significativo impatto del flusso migratorio sull'incremento della popolazione e forza lavoro locale abbia consentito di risollevarne le sorti delle economie locali - a fronte dell'incremento dei flussi in uscita da parte della popolazione autoctona<sup>18</sup> - continuano a persistere fenomeni illegali di reclutamento, organizzazione e sfruttamento della manodopera soprattutto in agricoltura.

Tra le aree interne del Mezzogiorno, il Molise risulta tutt'altro che immune alla propagazione del sistema del caporalato. Negli ultimi anni sono infatti balzate agli onori della cronaca numerose vicende da cui è emerso come il fenomeno in questione sia saldamente radicato nel tessuto economico-sociale (anche) del Molise.

Ne costituiscono un esempio gli episodi avvenuti a Venafro e Campomarino. Nel primo caso, l'Operazione anti caporalato dei Carabinieri della Compagnia locale ha portato alla luce un sistema illegale di sfruttamento di manodopera migrante (principalmente nordafricana), impiegata nella raccolta delle olive. Nella rete dell'Arma è così caduto un italiano che prelevava gli stranieri direttamente alla stazione ferroviaria di Venafro per condurli nei campi limitrofi e adibirli nella campagna olearia in assenza di qualsiasi tutela contrattuale, soprattutto in materia di orario di lavoro, retribuzione e sicurezza sui luoghi di lavoro<sup>19</sup>.

Più articolata è stata invece l'indagine condotta dai militari foggiani (c.d. operazione "schermo") che ha rivelato le condizioni di sfruttamento cui erano sottoposti numerosi braccianti africani provenienti dagli insediamenti di Borgo Mezzanone e dal ghetto di Rignano. In particolare, gli stranieri erano stati assunti da una locale cooperativa "schermo"<sup>20</sup>,

<sup>18</sup> In merito si v. i dati analizzati dai Rapporti Istat per gli anni 2019-2020.

<sup>19</sup> Il *blitz* è scattato mentre i sei nordafricani si ponevano al lavoro e il caporale non si era ancora allontanato, non lasciando possibilità di fuga allo stesso e ai lavoratori che sono stati così tutti condotti in caserma per gli adempimenti di legge. Al caporale è stato contestato il reato d'intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, *ex art. 603-bis c.p.*; mentre il proprietario del terreno è stato sanzionato pecuniariamente per l'impiego di lavoratori irregolari.

<sup>20</sup> La cooperativa forniva a titolo oneroso un c.d. pacchetto di raccolta di pomodori in condizione di sfruttamento, fungendo come un'agenzia interinale (senza averne i requisiti ministeriali), favorendo così gli imprenditori a eludere la normativa in materia di

operante sotto una cornice di apparente legalità nella gestione dei rapporti di lavoro - data dalla sola comunicazione di assunzione Unilav -, che destinava poi i migranti ad altre aziende agricole per la raccolta dei pomodori nella provincia del Foggiano e nel Basso Molise.

La società fittizia faceva capo a due agricoltori foggiani che si avvalevano di un cittadino senegalese, anch'esso dimorante nelle baraccopoli, il quale reclutava centinaia di connazionali per adibirli alle culture stagionali nei terreni della cooperativa e di altre aziende committenti. I migranti venivano trasportati a bordo di automezzi inadeguati (furgoni e autovetture vetuste) - dietro pagamento al vettore di una cifra simbolica di cinque euro - e impiegati nelle coltivazioni locali a ritmi estenuanti (anche 14 ore di lavoro al giorno); senza i previsti dispositivi di protezione individuale (non forniti dal datore di lavoro e spesso acquistati a proprie spese dagli stessi braccianti); sottopagati (cinque euro all'ora, ovvero 4,50 euro per ogni cassone di pomodori raccolti) e costantemente sorvegliati dai caporali (questi ultimi decurtavano 50 centesimi al bracciante nei casi in cui il prodotto non risultava confacente o non veniva rispettata la tempistica imposta).

Come si vede, le indagini condotte dagli inquirenti hanno svelato una tragica condizione di sfruttamento illegale della manodopera agricola, sia sotto il profilo lavoristico, se si considerano le numerose violazioni della regolamentazione sottesa al rapporto di lavoro poste in essere dagli agenti del caporalato; sia sotto il profilo umanitario, in quanto gli stranieri venivano sorvegliati e minacciati costantemente e non venivano né alimentati né dissetati per molte ore.

#### 4. *Le (possibili) linee d'intervento per contrastare lo sfruttamento agricolo dei migranti*

In tema di contenimento e repressione del fenomeno oggetto di indagine, la legge anti caporalato rappresenta sicuramente un passo epocale nella regolamentazione della materia. La novella del 2016 ha infatti rivoluzionato la concezione stessa di caporalato, con l'ampliamento della responsabilità alle imprese che ricorrono all'intermediazione illecita. Tuttavia, sebbene le numerose operazioni degli inquirenti abbiano dimostrato che sul piano repressivo l'impianto regolatorio sia adeguato ed efficace,

collocamento. L'esito era una riduzione dei costi ai reali datori di lavoro e una conseguente massimizzazione dei profitti a discapito dei diritti dei lavoratori impiegati illegalmente.

emergono diverse problematiche (*rectius*, lacune) per quanto attiene la prevenzione del fenomeno.

Sul piano delle misure preventive e della promozione degli strumenti per la tutela dei lavoratori previsti dalla legge, c'è ancora molta strada da percorrere. La Rete del lavoro agricolo di qualità - strumento che nelle intenzioni originarie del legislatore avrebbe dovuto raggruppare le aziende agricole caporalato *free* in Italia -, pur con le dovute distinzioni regionali, fatica a decollare e così anche le sezioni territoriali che la stessa Rete avrebbe dovuto attivare.

Per tali ragioni, si è reso necessario sviluppare una strategia nazionale, confluita nel Piano triennale (2020-2022) di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato. Esso è il risultato della concertazione tra i diversi attori istituzionali coinvolti (a livello centrale e decentrato) e del confronto con i sindacati e le associazioni del terzo settore presenti al Tavolo sul caporalato<sup>21</sup>.

Il Piano si basa su diverse linee di intervento, ricondotte all'interno di un disegno unitario che si traduce in un'azione sinergica e trasversale, basata su un modello di collaborazione interistituzionale, fondato sulla legalità e sulla dignità del lavoro e sul potenziamento degli investimenti nelle filiere agroalimentari.

La sua strategia di attuazione si articola, in particolare, in tre diversi momenti: a una prima fase di analisi del fenomeno, seguono gli interventi di natura emergenziale nelle aree più critiche per poi procedere a un'azione di sistema che coinvolge l'intero territorio nazionale<sup>22</sup>.

Tra le possibili linee di intervento contenute nel Piano, un ruolo cruciale è assunto dai contratti di filiera. La promozione di un tessuto di aziende agricole sostenibili dal punto di vista economico, sociale e ambientale è infatti essenziale per garantire la qualità dei prodotti e assicurare condizioni di lavoro dignitose, valorizzando al contempo il potenziale economico delle imprese.

<sup>21</sup> Il Tavolo, istituito nel dicembre 2018 e presieduto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, costituisce l'organismo di coordinamento a livello nazionale responsabile per l'indirizzo, la programmazione delle attività istituzionali e per il monitoraggio dell'attuazione degli interventi previsti nel Piano triennale.

<sup>22</sup> Quest'ultima è strutturata su quattro assi prioritari che riguardano: 1) prevenzione; 2) vigilanza e contrasto al fenomeno; 3) protezione e assistenza per le vittime; 4) loro reintegrazione socio lavorativa. Per ognuno di tali assi, il Piano individua le azioni prioritarie da intraprendere (in un totale di dieci azioni di cui sette dedicate alla prevenzione) che coinvolgono, in un modello di *governance* multilivello, le diverse amministrazioni a livello centrale, regionale e locale.

In relazione ai propositi del Piano, emerge come le sfide principali per migliorare il funzionamento della filiera agroalimentare comprendono: a) la prevenzione di pratiche sleali di mercato<sup>23</sup>; b) il contrasto alla dispersione di valore lungo la filiera; c) la trasparenza del mercato del lavoro agricolo e la semplificazione delle procedure amministrative; d) la promozione di meccanismi come la responsabilità solidale, la tracciabilità e la certificazione dei prodotti; e) e le forme di aggregazione dei produttori, anche in forma cooperativa. In tale quadro, una “giusta” retribuzione per i braccianti agricoli assume un’importanza cruciale per la prevenzione dello sfruttamento lavorativo.

La centralità delle politiche di filiera assume un ruolo più che mai cruciale per prevenire lo sfruttamento lavorativo, al punto che il governo, dopo aver stanziato oltre trecento milioni di euro, si è indirizzato a consolidare e rafforzare la misura dei contratti di filiera nel comparto primario, dedicando una cospicua parte (1,2 miliardi di euro) delle risorse rese disponibili dalla programmazione complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr).

Un ulteriore strumento di contrasto al caporalato è poi contenuto nella nuova Pac (Politica agricola comune, che per l’Italia vale circa cinquanta miliardi di euro), in cui saranno previsti investimenti volti a favorire le imprese che si impegneranno a garantire: un lavoro dignitoso in agricoltura; la formazione professionale della manodopera agricola (anche in materia di principi fondamentali e diritti sul lavoro); e la condivisione di *best practices*.

Con particolare riferimento al caso molisano, sempre nell’ambito dell’attuazione del Piano, affiora l’analisi delle *best practices* per la prevenzione e il contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura, promossa dal Ministero del lavoro con il supporto tecnico dell’Oil.

In particolare, la fase iniziale ha visto la realizzazione di azioni conoscitive di “investigazione”, basate su interviste informali agli *stakeholder* interessati (parroci, imprenditori agricoli, organizzazioni datoriali, sindacati) e su un primo approccio di studio generale del fenomeno in

<sup>23</sup> In merito, il testo programmatico sollecita l’attuazione della Direttiva 2019/633/UE, del 17 aprile 2019 (*In materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare*); l’applicazione del divieto delle aste elettroniche al doppio ribasso che mortificano il valore delle produzioni agroalimentari; e il rafforzamento dei controlli per prevenire la vendita di prodotti agricoli e alimentari a prezzi palesemente sotto i costi di produzione.

Molise, al fine di realizzare una mappatura del territorio per conoscere dove i lavoratori stranieri alloggiassero (c.d. azione Perdersi in Molise).

Tale attività prodromica ha permesso di proseguire con lo studio, l'analisi, e il monitoraggio del fenomeno, in modo da comprenderne lo sviluppo, la sua evoluzione, la scoperta di nuove aree coinvolte e le colture in cui è più evidente lo sfruttamento dei braccianti. Sono inoltre state realizzate attività di sensibilizzazione e prevenzione (iniziativa denominata *I know my rights*), attraverso degli incontri con i beneficiari degli Sprar locali, incentrate sulla conoscenza dei diritti dei lavoratori e degli strumenti di tutela forniti dall'ordinamento.

### 5. *Riflessioni conclusive*

Dalle analisi condotte emerge un dato incontrovertibile comune all'intero fenomeno occupazionale della componente migrante presente sul territorio nazionale: la continua persistenza di ostacoli per l'inserimento nel mercato del lavoro (in termini di "quantità" e "qualità" dell'occupazione), che, unitamente alla difficile inclusione della c.d. seconda generazione di immigrati (fortemente penalizzata nell'accesso allo studio e al mondo del lavoro), contribuiscono a un continuo deterioramento del livello occupazionale, con inevitabili ripercussioni in termini d'integrazione sociale<sup>24</sup>.

Un simile *gap* potrebbe essere colmato favorendo, da un lato, l'accesso ai sistemi di *welfare* nazionale e regionale, in ossequio al principio di non discriminazione dello straniero; e, dall'altro, ampliando e facilitando l'accesso ai servizi di politiche attive del lavoro.

Relativamente al settore agricolo, una possibile e ulteriore chiave di volta per fronteggiare la piaga del caporalato poteva essere la regolarizzazione avviata, durante l'attuale crisi epidemiologica, con il Decreto Rilancio (d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv. con modif. dalla l. 17 luglio 2020, n. 77).

In particolare, la normativa emergenziale ha introdotto tre differenti ipotesi di regolarizzazione degli stranieri presenti sul territorio nazionale (esperibili fino al 15 agosto 2020), tra le quali emerge un canale di emersione *ad hoc* che si sostanzia nella richiesta di rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo, di durata semestrale, entro cui, se lo straniero

<sup>24</sup> Sul tema, v. H. CAROLI CASAVOLA, *L'integrazione dei migranti: gli ostacoli giuridici*, in M. SAVINO (a cura di), *La crisi dei migranti fra Italia e Unione europea: diagnosi e prospettive*, Editoriale Scientifica, Napoli 2017, pp. 91-106.

reperisce un'occupazione in uno dei tre comparti lavorativi individuati dall'art. 103 (a. agricoltura, allevamento e zootecnia, pesca e acquacoltura e attività connesse; b. assistenza alla persona per il datore di lavoro o per componenti della sua famiglia, ancorché non conviventi, affetti da patologie o *handicap* che ne limitino l'autosufficienza; c. lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare), il medesimo titolo viene convertito in permesso per lavoro ordinario (commi 2 e 4).

Tale possibilità è però vincolata all'integrarsi di tre requisiti: 1) scadenza del permesso di soggiorno dal 31 ottobre 2019, non rinnovato o convertito in altro titolo di soggiorno; 2) svolgimento di comprovata attività lavorativa in uno dei tre settori a cui è stata vincolata la regolarizzazione; 3) comprovata<sup>25</sup> presenza dello straniero sul territorio nazionale alla data dell'8 marzo 2020 (coincidente con l'inizio del *lockdown* e la chiusura dei confini nazionali), senza allontanamento successivo.

Come si vede, l'attuale sanatoria, pur rimanendo all'interno della medesima logica legislativa, si differenzia dai precedenti provvedimenti straordinari per un rilevante profilo: essa è destinata non solo agli irregolari, cioè a coloro che erano privi di permesso di soggiorno all'8 marzo 2020, ma anche (e soprattutto) ai possessori di un permesso temporaneo, giuridicamente debole (si pensi ai permessi per protezione speciale, per calamità, per residenza elettiva ecc.), che difficilmente facilita l'inclusione dell'individuo nelle realtà locali.

Tuttavia, nonostante le aspettative riposte dal governo sul buon esito della regolarizzazione in questione, i dati statistici fotografano una realtà alquanto deludente. Secondo il *report* finale del Ministero dell'Interno<sup>26</sup>, sono pervenute 207.542 richieste, concentrate principalmente nel settore del lavoro domestico e di assistenza alla persona, che assorbe l'85 per cento delle domande presentate (176.848); mentre l'agricoltura e le attività connesse riguardano poco più del 15 per cento (30.694).

In relazione, poi, alla componente geografica dei richiedenti, le cinque nazionalità più rappresentate nelle pratiche relative ai settori del lavoro domestico e di cura sono: l'Ucraina, il Bangladesh, il Pakistan, la Georgia

<sup>25</sup> La prova della presenza in Italia dello straniero può essere fornita attraverso un ampio novero di documenti. Secondo l'art. 103, c. 1, oltre al fotosegnalamento e alla dichiarazione di presenza, di cui alla legge 28 maggio 2007, n. 68, la prova può essere resa mediante «attestazioni costituite da documentazioni di data certa provenienti da organismi pubblici».

<sup>26</sup> Ministero dell'Interno, *Emersione dei rapporti di lavoro 2020. Analisi Statistica delle domande - Dati Aggiornati alle ore 24:00 del 15 agosto 2020*.

e il Marocco; in agricoltura, invece: l'Albania, il Marocco, l'India, il Pakistan e il Bangladesh. Sorprende il dato che tra le prime dieci nazionalità dei lavoratori destinatari delle domande di regolarizzazione in agricoltura non siano presenti quelle dei Paesi dell'Africa subsahariana (a eccezione del Senegal, con appena 1265 domande), che occupano invece una posizione preminente nella rappresentazione mediatica e nei rapporti delle organizzazioni umanitarie e sindacali sul bracciantato migrante.

Ciò che desta stupore non è tanto il dato complessivo – che supera leggermente le aspettative riposte dall'Esecutivo<sup>27</sup> – quanto la composizione per tipologie lavorative delle domande, stante la netta prevalenza delle stesse nell'ambito del lavoro domestico e di assistenza alla persona, a discapito del comparto agricolo; se si considera la circostanza che nelle intenzioni del governo la sanatoria in questione avrebbe dovuto fungere da deterrente per il caporalato e come strumento per ovviare alla carenza di manodopera, specie nel settore agroalimentare in cui la presenza dei migranti risulta ormai indispensabile. Se a ciò si aggiunge la circostanza che solo 11mila persone hanno ricevuto il permesso di soggiorno per motivi di lavoro si comprende come la procedura emergenziale abbia disatteso, nei fatti, gli obiettivi proposti.

Le ragioni di tale parziale successo<sup>28</sup> sono da ricercare, *in primis*, nelle farraginose procedure e adempimenti previsti dal Decreto che non hanno certamente agevolato la presentazione delle istanze<sup>29</sup>; ma, soprattutto, sono da rinvenire su un piano più ampio: spostando la riflessione sulla gestione complessiva del fenomeno migratorio ove, nell'intreccio tra politiche di governo dei confini e quelle indirizzate al reclutamento della manodopera

<sup>27</sup> Oltre 220mila istanze complessivamente, superando, quindi, l'obiettivo prefissato dal governo pari a duecentomila domande.

<sup>28</sup> È più critica la posizione di M. D'ONGHIA, in W. CHIAROMONTE, M. D'ONGHIA, *Migranti, lavoro e pandemia: nuovi problemi, vecchie risposte?*, in «*Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*», n. 1, 2021, p. 11, che valuta gli esiti della sanatoria nel settore agricolo come un «flop».

<sup>29</sup> Circa le criticità emerse dalla procedura di regolarizzazione, v. W. CHIAROMONTE, M. D'ONGHIA, *Migranti, lavoro e pandemia: nuovi problemi, vecchie risposte?*, in «*Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*», n. 1, 2021, pp. 11 e ss.; V. CURIGLIANO, F. MASON, *La regolarizzazione straordinaria del 2020: una prima analisi*, in «*Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*», n. 3, 2021, pp. 312 e ss.; A. MARCIANÒ, *I più recenti sviluppi delle tutele giuslavoristiche in materia di politiche migratorie*, in «*Argomenti di diritto del lavoro*», n. 4, 2021, pp. 859 e ss.

migrante, sono sempre più spesso le prime a determinare la posizione dei lavoratori nel mercato del lavoro<sup>30</sup>.

Nonostante il tema del lavoro sia pressoché scomparso dal discorso pubblico e dalle politiche di gestione delle ben note crisi migratorie che hanno investito l'Europa tra il 2011 e il 2015, di certo non è venuto meno nella realtà, che, al contrario, ha visto in molti Paesi il rovesciarsi del rapporto tra permessi di soggiorno rilasciati per motivi di lavoro e permessi per protezione umanitaria e internazionale, con la conseguenza che si è assistito all'impiego di migrazioni c.d. forzate come manodopera a basso costo in vari settori economici e soprattutto in agricoltura.

L'Italia, come visto, non è immune a questo *trend*, se si considera la circostanza che oltre la metà dei migranti provenienti dall'Africa subsahariana impiegata in agricoltura nel 2019 fosse titolare di un permesso umanitario, per protezione internazionale e per richiesta d'asilo.

In tale scenario, una rimeditazione dell'intero sistema normativo risulta più che mai necessaria.

Un ruolo cruciale dovrà essere inevitabilmente attribuito in tal senso alle azioni delle istituzioni, dei sindacati e del terzo settore: ben venga quindi se il Piano triennale, garantendo maggiori controlli, fornisca incentivi, anche economici, alle imprese agricole, affinché certifichino la regolarità dei rapporti di lavoro dei braccianti migranti.

In tale direzione è imprescindibile, poi, una programmazione concreta dei flussi, in un'ottica di sviluppo e integrazione - rendendo più flessibili le condizioni di accesso legittimo al mercato del lavoro da parte dei migranti -, ripristinando semmai, come auspicato da alcuni<sup>31</sup>, l'istituto della c.d. sponsorizzazione, unitamente a meccanismi di premialità al momento del rinnovo del permesso di soggiorno.

<sup>30</sup> C. CAPRIOGLIO, E. RIGO, *Lavoro, politiche migratorie e sfruttamento: la condizione dei braccianti migranti in agricoltura*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», n. 3, 2020, p. 37.

<sup>31</sup> In particolare da G.A. RECCHIA, *op. cit.*, p. 110.



Parte terza  
Territori e strategie d'integrazione



Francesco Della Puppa - Serena Piovesan\*

## Gli immigrati nell'agricoltura trentina. Incrinatura di un modello, tra trasformazioni del reclutamento e tendenze alla “rifugizzazione”

### 1. Introduzione

Le specificità che ha assunto l'immigrazione nell'Europa meridionale, rispetto ai Paesi centro-settentrionali del continente, hanno indotto diversi autori a riferirsi a un “modello mediterraneo dell'immigrazione”<sup>1</sup>, delineatosi in seguito alla ristrutturazione in senso postfordista dei sistemi produttivi e la conseguente trasformazione dei rapporti sociali.

L'Italia rientra a pieno titolo tra i Paesi inclusi in tale modello, in quanto inizialmente caratterizzata da: una “non politica migratoria”, imperniata sull'emanazione di frequenti provvedimenti emergenziali<sup>2</sup>; diffusa presenza di istituzioni che facilitano l'orientamento e l'inserimento socio-lavorativo degli immigrati<sup>3</sup>; scarse possibilità di accesso degli immigrati alle politiche sociali; contemporanea presenza di disoccupazione autoctona, soprattutto nelle aree meridionali, e inserimento occupazionale degli immigrati; coesistenza di nuovi arrivi di immigrati con emigrazione,

\* È ricercatore di Sociologia generale presso l'Università Ca' Foscari Venezia.

<sup>1</sup> R. KING, D. DE BONO, *Irregular migration and the “Southern European Model of Migration”*, in «Journal of Mediterranean Studies», n. 22, 2013, pp. 1-31; E. PUGLIESE, *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, il Mulino, Bologna 2002; ID., *The Mediterranean model of immigration*, in «Academicus International Scientific Journal», n. 3, 2011, pp. 96-107.

<sup>2</sup> M. AMBROSINI, *Irregular Immigration in Southern Europe. Actors, Dynamics and Governance*, Palgrave, Cham 2018.

<sup>3</sup> P. BASSO, *Sul rapporto tra immigrati e sindacati*, in L. MAURI, L. VISCONTI (eds.), *Diversity management e società multiculturali*, FrancoAngeli, Milano 2004, pp. 113-131; G. MOTTURA, S. COZZI, M. RINALDINI, *Uscire da Babele. Percorsi e problemi del rapporto tra sindacato e lavoratori immigrati*, Ediesse, Roma 2010; F. DELLA PUPPA, *Sindacato, lavoratori immigrati e discriminazioni razziali nell'Italia della crisi*, in «Mondi Migranti», n. 2, 2018, pp. 117-147; M. AMBROSINI, *Fratelli ma non troppo. La chiesa cattolica e gli immigrati in Italia*, in «Mondi Migranti», n. 1, 2019, pp. 9-27.

interna e internazionale, della popolazione autoctona<sup>4</sup>; iniziale ingresso degli immigrati nell'economia sommersa, nel lavoro agricolo stagionale e nel terziario a bassa qualifica.

Nonostante siano passati cinquant'anni, da quando l'Italia si è trasformata da Paese esclusivamente di emigrazione a Paese prevalentemente d'immigrazione, per l'arrivo di nuovi immigrati e il consolidamento della presenza di quelli già presenti, molti degli aspetti che riconducono la Penisola entro il "modello mediterraneo dell'immigrazione" permangono<sup>5</sup>. È il caso dell'iniziale reclutamento della forza-lavoro immigrata nell'agricoltura stagionale che, oltre a molti immigrati, precedentemente occupati nel settore manifatturiero e dei servizi nel Nord d'Italia, trovatisi disoccupati a causa della crisi economica e tornati nelle campagne del Sud<sup>6</sup>, sta vedendo coinvolti, in maniera sempre più intensa, rifugiati e richiedenti asilo di recente arrivo<sup>7</sup>.

Il sempre più diffuso impiego della forza-lavoro di richiedenti asilo e rifugiati nell'agricoltura stagionale è, tuttavia, riscontrabile anche nelle regioni settentrionali, anche se molto meno approfondito nella letteratura sociologica. In questa sede, pertanto, indagheremo le trasformazioni del mercato del lavoro agricolo in Trentino e, nello specifico, i cambiamenti delle forme di reclutamento, di organizzazione della forza-lavoro immigrata e della sua composizione.

<sup>4</sup> E. PUGLIESE, *op. cit.*; ID., *La nuova emigrazione nel crocevia migratorio italiano*, in «Sociologia e Ricerca Sociale», n. 12, 2020, pp. 138-149.

<sup>5</sup> L.E. ORTENSÌ, *The Integration of Forced Migrants Into the Italian Labor Market*, in «Journal of Immigrant & Refugee Studies», n. 13, 2015, pp. 179-199; E. PUGLIESE, *op. cit.*

<sup>6</sup> D. SACCHETTO, F.A. VIANELLO, *Navigando a vista. Migranti nella crisi economica tra lavoro e disoccupazione*, FrancoAngeli, Milano 2013; IDD., *Migrant Workers' Routes to the Informal Economy during the Economic Crisis: Structural Constraints and Subjective Motivations*, in «Prakseologia», n. 158, 2016, pp. 299-322.

<sup>7</sup> F. CRISTALDI, *I nuovi schiavi: gli immigrati del gran ghetto di San Severo*, in «Rivista Geografica Italiana», n. 122, 2015, pp. 119-142; M. SEMPREBON, R. MARZORATI, A.M. GARRAPA, *Governing agricultural migrant workers as an "Emergency": Covering Approaches in Northern and Southern Italian rural town*, in «International Migration», n. 55, 2017, pp. 200-215; F.S. CARUSO, *Dal ghetto agli alberghi diffusi: l'inserimento abitativo dei braccianti stagionali nei contesti rurali dell'Europa meridionale*, in «Sociologia Urbana e Rurale», n. 116, 2018, pp. 78-92; L. PRADELLA, R. CILLO, *Bordering the surplus population across the Mediterranean: Imperialism and unfree labour in Libya and the Italian countryside*, in «Geoforum», 2020, <https://doi.org/10.1016/j.geoforum>.

## 2. Il “modello mediterraneo dell’immigrazione” e “modello californiano di agricoltura”

Abbiamo già accennato come, tra i vari aspetti che identificano il così detto “modello mediterraneo dell’immigrazione” sia rintracciabile il nesso tra presenza irregolare degli immigrati e il loro inserimento lavorativo “in nero”. Ovviamente, in virtù del carattere stagionale della raccolta, uno dei settori in cui è alta l’incidenza del lavoro irregolare è proprio l’agricoltura e, nei periodi di raccolta, non vi sono contingenti sufficienti di forza lavoro locale, da cui l’ampio reclutamento di forza lavoro immigrata<sup>8</sup>.

I Paesi dell’Europa mediterranea che, come anticipato, negli ultimi trent’anni, si sono trasformati in Paesi prevalentemente di immigrazione – Italia, Spagna, Grecia e, in parte, Francia meridionale –, al contempo, hanno dato vita allo sviluppo di un’agricoltura intensiva su larga scala<sup>9</sup>. Si tratta di una produzione agricola organizzata su caratteristiche di stagionalità, con massiccio – e quasi esclusivo – ricorso a impieghi temporanei e scarsamente qualificati, ma fisicamente pesanti, inevitabilmente soddisfatto da forza-lavoro immigrata, irregolare, ricattabile, flessibile, sfruttabile, organizzata per nazionalità<sup>10</sup>. Si può rintracciare, in altri termini, quello che Berlan ha definito «modello Californiano» di produzione agricola, per il cui sviluppo la forza lavoro immigrata – nel caso californiano, soprattutto messicana – costituisce una componente strutturale<sup>11</sup>.

Accanto alle analisi del modello californiano, nelle sue declinazioni e applicazioni<sup>12</sup>, quindi, si è sviluppata un’ampia letteratura sull’ingres-

<sup>8</sup> J. GERTEL, S.R. SIPPEL (eds.), *Seasonal workers in Mediterranean agriculture: the social costs of eating fresh*, Routledge, London 2017.

<sup>9</sup> *Ibidem*; A. CORRADO, C. DE CASTRO, D. PERROTTA (eds.), *Migration and Agriculture. Mobility and change in the Mediterranean area*, Routledge, London-New York 2017.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> J.P. BERLAN, *La agricultura Mediterránea y el mercado de trabajo: ¿Una California para Europa?*, in «Agricultura y Sociedad», n. 42, 1987, pp. 233-245.

<sup>12</sup> M. BURAWOY, *The Functions and Reproduction of Migrant Labor: Comparative Material from Southern Africa and the U.S.*, in «American Journal of Sociology», n. 5, 1976, pp. 1050-1087; M.J. WELLS, *Ethnic Groups and Knowledge Systems in Agriculture*, in «Economic Development and Cultural Change», n. 39, 1991, pp. 739-771; R.J. THOMAS, *Citizenship, Gender, and Work: Social Organization of Industrial Agriculture*, University of California Press, Berkeley 1992; M.J. WELLS, *Strawberry fields: politics, class, and work in California agriculture*, Cornell UP, New York 1996; L. GOLDMAN, B. ESKENAZI, A. BRADMAN, N.P. JEWELL, *Risk Behaviors for Pesticide Exposure among Pregnant Women Living in Farmworker Households in Salinas, California*, in «American Journal of Industrial Medicine», n. 45, 2004, pp. 491-499; H. SANTOS GÓMEZ, Y. VILLAGÓMEZ VELÁZQUEZ, *Agriculture et main-*

so delle campagne dei Paesi dell'Europa mediterranea nella produzione agricola globale<sup>13</sup>, in cui s'incorpora, per forza di cose, la filiera agro-alimentare, passante per i processi di trasformazione e distribuzione sul mercato mondiale<sup>14</sup>.

La riproposizione, nell'Europa mediterranea, dell'organizzazione del lavoro agricolo, implementata in California, è stata abbondantemente indagata<sup>15</sup>. Anche lo specifico utilizzo della forza-lavoro immigrata nell'agricoltura italiana è stato oggetto di un'ampissima letteratura che ha approfondito il ruolo del caporalato nell'organizzazione della produzione<sup>16</sup> e della segregazione abitativa e lavorativa<sup>17</sup>, dell'implementazione della serricoltura<sup>18</sup>, sulle lotte dei braccianti<sup>19</sup> e delle forme di solidarietà locali<sup>20</sup>, finanche alle relazioni imperialistiche che attraversano il Mediterraneo e la creazione di lavoro coatto<sup>21</sup>.

*d'œuvre migrante. Dans la vallée centrale de la Californie*, in «Hommes et migrations», n. 1301, 2013, pp. 37-44.

<sup>13</sup> C. COLLOCA, A. CORRADO (a cura di), *La globalizzazione delle campagne. Migranti e società rurali nel Sud Italia*, FrancoAngeli, Milano 2013.

<sup>14</sup> A. CORRADO, M. LO CASCIO, D. PERROTTA, *Introduzione. Per un'analisi critica delle filiere e dei sistemi agro-alimentari in Italia*, in «Meridiana», n. 3, 2018, pp. 9-26; D. PERROTTA, *Produrre la qualità. I pomodori pelati tra industria, tradizione e conflitti*, in «Meridiana», n. 93, 2018, pp. 71-89; M. LO CASCIO, *Un Prodotto Dop in Terra Di Mafia. Le Olive Da Tavola Nocellara in Sicilia*, in «Meridiana», n. 93, 2018, pp. 91-111.

<sup>15</sup> J.M. CRITZ (ed.), *California y el mediterráneo: estudios de la historia de dos agriculturas competidoras*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid 1995; A. CORRADO, C. DE CASTRO, D. PERROTTA (eds.), *op. cit.*; J. GERTEL, S.R. SIPPEL (eds.), *op. cit.*.

<sup>16</sup> C. BROVIA, *Sous la fêrue des caporali*, in «Etudes rurales», n. 182, 2009, pp. 153-168. D. PERROTTA, D. SACCHETTO, *Les ouvriers agricoles étrangers dans l'Italie méridionale. Entre "séclusion" et action collective*, in «Hommes et migrations», 1301, 2013, pp. 57-65

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> V. PIRO, G. SANÒ, *Entering the "plastic factories". Conflicts and competition in Sicilian greenhouses and packinghouses*, in A. CORRADO, C. DE CASTRO, D. PERROTTA (eds.), *op. cit.*, pp. 293-308.

<sup>19</sup> *Ibidem*; BRIGATE DI SOLIDARIETÀ ATTIVA, D. SACCHETTO, G. NIGRO, M. PERROTTA, Y. SAGNET, *Sulla pelle viva. Nardò: la lotta autorganizzata dei braccianti agricoli*, DeriveApprodi, Roma 2012; G. AVALLONE, *Sfruttamento e resistenze. Migrazioni e agricoltura in Europa, Italia, Piana del Sele*, Ombre Corte, Verona 2017; S. MANISERA, *Racconti di schiavitù e lotta nelle campagne*. Aut Aut, Palermo 2019.

<sup>20</sup> R. FILHOL, *Les travailleurs agricoles migrants en Italie du Sud: entre incompréhension, instrumentalisation et solidarités locales*, in «Hommes et migrations», 1301, 2013, pp. 139-147.

<sup>21</sup> L. PRADELLA, R. CILLO, *Bordering the surplus population across the Mediterranean: Imperialism and unfree labour in Libya and the Italian countryside*, in «Geoforum», 2020, <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2020.06.019>.

Va altresì sottolineato che, nonostante nel contesto italiano il processo di sostituzione della “tradizionale” manodopera immigrata, costituita da lungo-soggiornanti – spesso colpiti dalla crisi economica e ritornati “dalle fabbriche alle campagne” – o lavoratori privi di documento di soggiorno, con quella composta da rifugiati e richiedenti asilo, stia assumendo caratteristiche sistemiche<sup>22</sup>, sono ancora pochi i contributi che avanzano un approfondimento organico su questa dinamica, che vede intersecarsi trasformazioni dei regimi migratori e trasformazioni del mercato del lavoro agricolo.

Soprattutto, se sono pochi i lavori dedicati alla forza-lavoro immigrata nell'agricoltura dell'Italia settentrionale<sup>23</sup>, giacché la produzione sociologica si è concentrata soprattutto sul Mezzogiorno, ancora meno sono i contributi che guardano ai processi di sostituzione, in queste regioni, di forza-lavoro agricola e all'impiego dei richiedenti asilo e rifugiati.

Il presente contributo ha, pertanto, come focus le trasformazioni del mercato del lavoro agricolo e delle forme di reclutamento in Trentino; nello specifico, il lento, ma progressivo, processo di “rifugizzazione” della forza-lavoro nell'agricoltura trentina e la parziale sostituzione della manodopera stagionale.

### 3. Il “modello trentino di agricoltura”

Nel contesto socioeconomico della provincia di Trento le due più importanti filiere dell'agricoltura sono rappresentate dalla vitivinicoltura e dalla frutticoltura, in particolare la produzione di mele – e, secondariamente, di piccoli frutti –, che riveste un ruolo di primo piano, come nella vicina provincia di Bolzano.

<sup>22</sup> M. D'AGOSTINO, *Governance dei rifugiati e sviluppo locale in Calabria*, in C. COLLOCA, C. CORRADO (a cura di), *op. cit.*; M. SEMPREBON, R. MARZORATI, A.M. GARRAPA, *Governing agricultural migrant workers as an “Emergency”: Covering Approaches in Northern and Southern Italian rural town*, in «International Migration», n. 55, 2017.

<sup>23</sup> P. HANUS, *Trajectoires migratoires dans l'économie forestière de montagne*, in «Hommes et migrations», n. 1301, 2013, pp. 149-156; V. AZZERUOLI, D. PERROTTA, *L'intermediazione informale di manodopera in agricoltura in Italia: caporali burkinabé in Puglia e Basilicata e mediatori panjabi in Pianura Padana*, in «Sociologia del lavoro», n. 139, 2015, pp. 83-93; V. AZZERUOLI, *The (sacred) cow business. Narratives and practices of the “ethnic niche” of Indian Punjab milkers in the Po Valley*, in: A. CORRADO, C. DE CASTRO, D. PERROTTA (eds.), *op. cit.*, pp. 27-41.

Secondo le stime di fonte Istat, nel 2020 il Trentino (con 9900 ettari) vantava il 18 per cento della superficie coltivata a melo in Italia, coprendo il 22 per cento della produzione complessiva di mele. L'indotto legato al settore è cospicuo, tanto che la frutticoltura è uno dei pilastri dell'economia di alcune valli del Trentino.

Le operazioni connesse alla raccolta e alle prime fasi di stoccaggio della frutta hanno luogo prevalentemente a partire dalla tarda estate, innescando una domanda di manodopera che è sempre stata molto sostenuta, seppur non lineare, considerato che l'occupazione in agricoltura è suscettibile di oscillazioni legate alla congiuntura meteorologica e all'andamento della produzione. Il modello occupazionale si è caratterizzato per la predominante presenza maschile e per l'impiego prevalente di operai non qualificati e di forme contrattuali a tempo determinato. Il ricorso a manodopera per un periodo molto ristretto dell'anno risponde sia alle esigenze della raccolta della frutta, sia ad attività temporanee di conservazione e stoccaggio della frutta nei magazzini, dove è coinvolta anche la componente femminile.

Nel corso del tempo, le mansioni non qualificate in agricoltura si sono mantenute ai vertici della graduatoria delle professioni più richieste in provincia.

Questo sostenuto fabbisogno di forza lavoro stagionale in agricoltura ha progressivamente fatto emergere la necessità di estenderne la ricerca al di fuori dei confini provinciali, considerata l'indisponibilità di manodopera locale, a causa della minore propensione degli autoctoni a coprire mansioni poco qualificate, faticose e maggiormente esposte a fattori di rischio<sup>24</sup>. La scarsità di lavoratori autoctoni ha avuto anche l'effetto di indurre le organizzazioni imprenditoriali ad assumere una posizione più esplicita nel sollecitare una maggiore apertura delle frontiere<sup>25</sup>. L'attivismo di queste organizzazioni e delle istituzioni pubbliche locali aveva qualificato quella trentina come un'esperienza riuscita d'immigrazione di lavoro stagionale "regolata". Il sistema consolidatosi negli anni aveva infatti consentito di ridurre sensibilmente i tempi dell'*iter* procedimentale tra gestione delle domande, presentate dai datori di lavoro per lavoratori stagionali dall'estero, rilascio del parere favorevole, inoltre al lavoratore del nullaosta per l'ottenimento del visto d'ingresso in Italia, ingresso ef-

<sup>24</sup> OSSERVATORIO DEL MERCATO DEL LAVORO, *XIX Rapporto sull'occupazione in provincia di Trento*, Provincia Autonoma di Trento, Trento 2004.

<sup>25</sup> M. AMBROSINI, P. BOCCAGNI (a cura di), *L'immigrazione in Trentino. Rapporto annuale 2002*, Cinformi, Trento 2002.

fettivo del lavoratore e conseguente richiesta del permesso di soggiorno, fino all'avvio a tutti gli effetti di un rapporto di lavoro regolare.

Si consideri che, durante gli anni Novanta del secolo scorso, mediamente il 20 per cento delle assunzioni in agricoltura, registrate in Trentino, riguardava lavoratori provenienti da fuori provincia. Nel decennio, a questi avviamenti si sono progressivamente aggiunti quelli di lavoratori non comunitari, incrementatisi, di anno in anno, fino a oltrepassare, nel 2000, le ottomila unità. La quota di lavoratori extracomunitari sul totale degli avviati in provincia nel comparto agricolo è andata aumentando sostanzialmente e, nel 2000, per la prima volta, ha oltrepassato la soglia del 50 per cento. Si trattava di un valore che faceva spiccare la provincia nel panorama nazionale, dove l'incidenza media degli avviamenti di non comunitari in agricoltura non superava il 5 per cento (e l'11 per cento nel Nordest).

Il fenomeno ha conosciuto un massiccio e rapido sviluppo: nel 2003, le autorizzazioni al lavoro subordinato in agricoltura a tempo determinato concesse in Trentino a cittadini non comunitari avevano superato la soglia delle diecimila unità, un valore che risultava il triplo rispetto a quello registrato soltanto cinque anni prima. In linea con gli indirizzi stabiliti a livello nazionale, le autorizzazioni all'ingresso per lavoro stagionale, fin dalle prime fasi, hanno privilegiato lavoratori provenienti dall'Europa orientale: in Trentino prevalentemente da Romania, Polonia, Repubblica Slovacca e Repubblica Ceca.

L'offerta di lavoro dei cittadini rumeni è rapidamente diventata massiccia, progressivamente erodendo il peso numerico di lavoratori provenienti da altri Paesi dell'est Europa. Se è vero che, a partire dal 2006, la Romania ha dominato ininterrottamente la graduatoria provinciale delle assunzioni di stranieri in agricoltura e che quasi i tre quarti degli avviamenti in agricoltura prima della crisi sanitaria da Covid-19 (e del conseguente blocco della mobilità) sono stati per lungo tempo appannaggio di forza-lavoro non italiana, è altrettanto vero che il modello trentino fin qui descritto negli ultimi anni è stato percorso da inedite dinamiche, mettendone in discussione alcuni assetti, come andremo a illustrare.

#### 4. *Metodologia*

Per costruire il materiale empirico alla base del contributo si è provveduto a consultare i dati statistici forniti dalla Provincia autonoma di Trento, dal Cinformi<sup>26</sup> e dall'Agenzia del lavoro della Provincia autonoma di Trento.

<sup>26</sup> Centro informativo per l'immigrazione della provincia autonoma di Trento.

Di seguito, sono state raccolte 15 interviste in profondità con *stakeholder* e testimoni privilegiati (sindaci, rappresentanti delle Comunità di valle, sindacalisti, rappresentanti di associazioni di categoria e organizzazioni datoriali, imprenditori locali) per ciascuno dei contesti socio-territoriali considerati. A queste interviste, sono seguiti quattro *focus group* con alcuni degli intervistati precedentemente interpellati.

### 5. *Un modello che s'incrina*

Oltre alla strutturalità dell'apporto di lavoratori stranieri per la raccolta delle mele (ma anche per quella dei piccoli frutti, in particolare nelle aziende agricole di più grandi dimensioni), il lavoro empirico ha messo in evidenza quanto il reperimento e la selezione di una quota rilevante del personale addetto alla raccolta della frutta siano affidati principalmente al rapporto fiduciario tra datori di lavoro e lavoratori che, ormai, da molti anni optano per traiettorie di migrazione "circolare"<sup>27</sup>: si fermano nelle valli del Trentino per le settimane della raccolta e poi fanno ritorno al Paese di origine, solitamente uno Stato membro (Romania e Polonia *in primis*). Sovente hanno esperienze pluriennali di lavoro stagionale presso lo stesso datore di lavoro ma, qualora non possano garantire la continuità della loro presenza, in molti casi si occupano d'individuare qualcuno che li sostituisca all'interno della loro cerchia familiare e/o amicale. Come rilevato per l'inserimento occupazionale degli stranieri in Italia<sup>28</sup>, anche in questo segmento del mercato del lavoro locale, dunque, appare del tutto marginale il ruolo dell'intermediazione "formale" svolta dai centri per l'impiego nel favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, mentre

<sup>27</sup> Secondo l'Organizzazione internazionale per le migrazioni, la migrazione circolare è «il movimento fluido delle persone tra i Paesi, compresi i movimenti temporanei o a lungo termine, che può essere utile a tutti i soggetti coinvolti, se avviene volontariamente e se legato alle esigenze del mercato del lavoro dei Paesi di origine e destinazione». In termini meno prosaici, si tratta, cioè, di una migrazione temporanea, di tipo pendolare e comprendente due o più Paesi, dettata dalle necessità del mercato del lavoro. Spesso, quindi, è incentivata dalle legislazioni nazionali – o, in Europa, da quella comunitaria – poiché soddisfa le necessità del mercato di lavoratori a basso costo e alta flessibilità. Lavoratori che portino, cioè, un contributo produttivo alle economie nazionali, senza, però, gravare sulla spesa pubblica – ad esempio, per l'accesso alle prestazioni di servizi sociali – e non siano protagonisti di radicamento sociale e processi di familiarizzazione.

<sup>28</sup> ISTAT, *Rapporto annuale 2018. La situazione del Paese*, Istat, Roma 2018.

predomina il canale “informale”, con scambi di informazioni sulle opportunità lavorative veicolati all'interno delle reti personali degli immigrati:

Sono rapporti iniziati tanti anni fa; quindi, anche tra le aziende agricole e le persone che vengono si sono instaurati rapporti di amicizia. È una cosa di lunga data. Inizialmente ne era venuto uno, poi diffonde la voce e, quindi, c'è una sorta di “autoreclutamento” tra di loro. Tendenzialmente si organizzano già tra di loro, quelli che vengono, che dicono magari: “Io quest'anno non vengo, ma ti mando un mio amico, un parente”. Noi infatti non intercettiamo tanta domanda da parte delle aziende agricole. [...] Quindi, è residuale in questo settore la nostra attività di incontro domanda-offerta<sup>29</sup>.

I recenti tentativi delle istituzioni e delle associazioni di categoria degli agricoltori, volti a creare piattaforme di raccordo tra imprenditori agricoli alla ricerca di personale e cittadini presenti nel territorio e interessati a un'occupazione stagionale nel settore agricolo, hanno prodotto risultati limitati, vale a dire la soddisfazione di una parte esigua del fabbisogno, probabilmente molto al di sotto delle aspettative.

A riprova di ciò, la ricerca qualitativa ha fatto il punto anche sull'esito di un'esperienza, avviata circa cinque anni fa nei territori della Val di Non e della Val di Sole, che aveva esattamente l'obiettivo di puntare alla disponibilità di manodopera locale – italiana e straniera residente o domiciliata nelle due valli – per il dirado e la raccolta delle mele. I Centri per l'impiego avrebbero, così, avuto modo di redigere una lista di candidature da mettere a disposizione di aziende agricole e associazioni datoriali (le c.d. Liste a km zero). A fronte di un numero di assunzioni per la raccolta delle mele, che in un anno di condizioni climatiche non avverse può arrivare a superare ampiamente le diecimila unità, le persone disponibili e, quindi, inserite nelle liste sono state un centinaio in un anno.

Si può ipotizzare che anche le scelte degli imprenditori agricoli abbiano pesato profondamente sull'esito dell'iniziativa, data la loro sovente preferenza e propensione per i rapporti consolidatisi nel tempo con lavoratori dall'estero, già “testati”.

Come segnalato da un rappresentante di categoria, inoltre, solo a un'esigua parte di queste candidature è corrisposta una concreta possibilità per gli imprenditori agricoli di attivare rapporti di lavoro nel corso del 2020: infatti, nel momento in cui si è proceduto a verificarla, la disponibilità a

<sup>29</sup> Testimonianza Funzionario del Centro per l'impiego.

essere effettivamente impiegati è stata ritirata dall'80 per cento di coloro che si erano precedentemente candidati.

Dunque, in un contesto che fino a pochi anni fa aveva trovato soddisfacenti risposte alle necessità del settore agricolo, sapendo garantire un buon livello di "legalità" e rispetto delle norme contrattuali, contenendo i casi di sfruttamento e sotto-retribuzione, sono emersi nuovi aspetti critici, che hanno iniziato a interrogare datori di lavoro e organizzazioni di categoria.

In particolare, alcuni testimoni privilegiati, contattati nel corso della ricerca, hanno evidenziato con preoccupazione quanto in tempi recenti sia stata messa in discussione la presenza di un contingente di lavoratori provenienti da Paesi comunitari sufficiente a soddisfare il fabbisogno dell'economia locale, soprattutto per la raccolta delle mele. Nel 2019, gli imprenditori agricoli, che non hanno potuto contare sul numero di addetti alla raccolta che si attendevano, sono stati così indotti ad attivare strategie di coordinamento e collaborazione e hanno potuto portare a termine la raccolta grazie all'invio di lavoratori stranieri occupati presso altri imprenditori.

La percezione – e, quindi, la preoccupazione – diffusa tra gli intervistati è che alcuni degli immigrati da Paesi comunitari che in passato sceglievano il Trentino quale destinazione in cui svolgere la loro attività lavorativa per le settimane della raccolta delle mele, abbiano iniziato a optare per altri Paesi comunitari (la Germania *in primis*); o che abbiano colto opportunità di lavoro nel frattempo createsi nel Paese di origine e, dunque, non abbiano più ritenuto nettamente favorevole il rendimento dell'esperienza lavorativa temporanea svolta in Italia. Aspetti, questi ultimi, ampiamente descritti anche da un rappresentante di categoria durante l'intervista:

Il problema, adesso, è che ci stiamo accorgendo che non ci sarà neanche più quella straniera [manodopera]. Si fa sempre più fatica a reperire anche quel tipo di manodopera, vuoi perché hanno iniziato magari anche ad esserci un po' di economie nelle loro zone, vuoi perché, comunque, hanno trovato lavori e magari più comodi o magari anche con dei salari più alti... più che altro, magari, con un tempo più lungo, perché noi, naturalmente, la raccolta delle mele in un mese, massimo un mese e mezzo, due, nelle zone più basse del Trentino, si fa tutto il ciclo, e quindi, magari, un operaio che viene a lavorare, cerca, naturalmente, la possibilità di lavorare il più tempo possibile, per poter portare a casa più soldi possibile. Quindi, stiamo facendo veramente fatica. [...] A me hanno detto che molti hanno trovato lavoro, l'anno scorso, a Genova, sulle navi da crociera, altri sono andati in Germania a raccogliere piccoli frutti, fragole e altro [...] Comunque,

un po' di economia sta venendo avanti, quindi sta partendo qualche fabbrica, qualche industria... un qualcosa, anche da loro, sta nascendo.

*Chi ha avuto questa difficoltà, perché magari gli veniva a mancare qualche lavoratore, come ha fatto? Ha allungato la raccolta?*

Sì. Molti hanno dovuto allungare. Tante persone mi hanno chiamato: dovevano, magari, venire dieci operai e ne sono arrivati solo cinque. Con quelli hanno raccolto, hanno aspettato che finissero gli altri e hanno preso la manodopera degli altri... delle altre aziende che hanno finito. C'è stato un grosso problema. [...] Noi abbiamo quei venti giorni per le *Golden*, poi altri quindici per le *Red*, poi altre varietà, però quello è il tempo che abbiamo per raccogliere le mele. C'è stato un problema, non da poco [...] e questo è un problema che, in futuro, sarà sempre, sempre di più. Bisognerà, probabilmente, reperire altra manodopera<sup>30</sup>.

Queste nuove sfide, apertesesi in Trentino, richiamano mutamenti nelle dinamiche dell'occupazione agricola straniera emersi più in generale a livello nazionale, evidenziatisi a partire dal 2018, quando si è avuto riscontro quantitativo della flessione delle principali nazionalità comunitarie (rumeni, bulgari e polacchi). Tale flessione si è consolidata nel corso del 2019 (Idos, 2020).

## 6. *Le tendenze alla “rifugizzazione” della forza-lavoro*

Parallelamente alla flessione delle principali nazionalità comunitarie poc'anzi descritta, i dati di fonte Inps hanno anche consentito di cogliere la tendenza al crescente ricorso di lavoratori agricoli da alcuni Paesi dell'Africa subsahariana, confermando quanto stava accadendo in provincia di Trento, dove l'analisi qualitativa ha consentito di rilevare quanto anche richiedenti asilo e rifugiati abbiano iniziato a costituire un bacino, seppur numericamente esiguo, a cui alcuni datori di lavoro locali hanno iniziato ad attingere:

Io ne ho visti anche nella mia zona di persone di origine subsahariana, nigeriani... probabilmente anche persone che sono state richiedenti protezione internazionale [...] Quest'anno è vero. D'altronde se le mele sono da raccogliere, i dipendenti bisogna trovarli da qualche parte. Probabilmente tanti, adesso, andranno a reperire personale dall'Africa subsahariana. Ne ho visti anch'io<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Intervista a un Rappresentante di associazione di categoria.

<sup>31</sup> Intervista a un Rappresentante di associazione di categoria.

Le narrazioni dei rappresentanti sindacali e dei rappresentanti delle organizzazioni datoriali, rispetto a quello che potrebbe configurarsi come un iniziale processo di sostituzione della forza-lavoro, trovano riscontro nelle evidenze quantitative offerte dall’Agenzia del lavoro di Trento.

Dal momento che i dati della rilevazione Istat sulle forze lavoro non comprendono i dati relativi al lavoro stagionale in agricoltura, le informazioni relative alle assunzioni dell’Agenzia del lavoro sono la principale fonte da cui trarre indicazioni sugli andamenti del mercato del lavoro agricolo in Trentino<sup>32</sup>.

La Romania si conferma la prima nazionalità per quota di assunzioni sul totale delle assunzioni di stranieri in agricoltura, ma procede con una chiara diminuzione, passando dal 57 per cento del 2018, al 55,9 per cento del 2019, per attestarsi, con 8300 assunzioni, al 50,9 per cento del totale, nel 2020. Ancora più repentino è il calo delle assunzioni dei lavoratori polacchi: il 12 per cento del totale nel 2017, che diventa 10 per cento nel 2018, 8,6 per cento nel 2019 e 7,4 per cento nel 2020. Da un anno all’altro, quindi, le assunzioni di rumeni, sono calate del 23,5 per cento, e quelle di polacchi del 27,4 per cento.

Alla diminuzione delle assunzioni dei lavoratori comunitari, “tradizionalmente” impiegati nelle campagne trentine, si affianca l’intensificazione della presenza di alcune nazionalità, molto rappresentate tra i richiedenti protezione internazionale: è il caso, ad esempio, del Pakistan, del Senegal e della Nigeria. Il Pakistan (con un flusso di circa 1200 assunzioni) ha raggiunto la Polonia come incidenza percentuale sul totale delle assunzioni di stranieri in agricoltura. La variazione percentuale, nel biennio 2019-2020, delle assunzioni di pakistani è stata del +73,2 per cento; tra il 2018 e il 2019 la variazione è stata +21,6 per cento, ma le assunzioni di pakistani, nel 2019, erano ampiamente sotto quota mille (rispetto alle 10.800 dei rumeni). Negli ultimi anni anche le assunzioni di senegalesi sono andate crescendo (+38,2 per cento tra 2019 e 2020; +35,2 per cento tra 2018 e 2019), e nel 2020 hanno raggiunto quota 1100. Oltre ai pakistani, il gruppo più numeroso tra i richiedenti asilo nei progetti di accoglienza in Provincia di Trento è quello dei nigeriani. Nella graduatoria delle assunzioni di stranieri in agricoltura, nel 2020 la Nigeria era al settimo posto, con circa 400 assunzioni (il 2,5 per cento del totale). Nel 2019 erano state 332, con un raddoppio rispetto al 2018.

<sup>32</sup> Va detto che si tratta di dati diversi rispetto a quelli sugli occupati, perché non si contano “teste”, ma assunzioni in un anno, e una stessa persona può aver avuto più assunzioni in un anno.

I dati quantitativi forniti dall'Agenzia del lavoro sono confermati dalle rilevanzze empiriche raccolte attraverso le interviste agli *stakeholder*. Un rappresentante di categoria riconduce l'inizio di tale tendenza indietro nel tempo, individuando nella stagione del 2017, parzialmente compromessa per ragioni metereologiche, il punto di svolta di un processo che già si stava delineando:

Negli ultimi anni si fa molta fatica a trovare manodopera dall'est Europa. Soprattutto dal 2017, annata in cui c'è anche stata la ghiacciata in Trentino, che praticamente non si è raccolto niente, né mele né ciliegie né qualsiasi cosa, quell'anno lì molti probabilmente si sono anche organizzati diversamente, hanno trovato lavoro in altri posti, chi so che è andato in Germania, chi è andato a fare altri tipo di lavoro, da lì naturalmente hanno trovato altre sistemazioni, e si fa sempre più fatica a reperire quella che è la manodopera<sup>33</sup>.

Come anticipato, per fronteggiare la mancanza della "tradizionale" forza-lavoro proveniente soprattutto dai Paesi comunitari dell'Europa orientale, quindi, si sta facendo progressivamente ricorso al reclutamento di manodopera tra i rifugiati e i richiedenti asilo, più o meno stabilmente presenti sul territorio. Si tratta di un bacino che, stando anche alle riflessioni di un rappresentante di categoria, risulta ormai chiaramente entrato nel (limitato) ventaglio dei canali alternativi a quello principale (rappresentato, appunto, dai lavoratori comunitari) e che, in tempi recenti, ha conosciuto maggiore espansione e guadagnato crescente visibilità:

D'altronde, le mele sono da raccogliere, le ciliegie sono da raccogliere, l'uva è da vendemmiare, quindi a noi serve avere più canali aperti per soddisfare il 100% della manodopera. Quindi va benissimo anche quello dei richiedenti asilo, senza alcun dubbio e senza alcuna preclusione. Anche questa, sicuramente, è una opportunità, anche perché naturalmente parliamo di persone che hanno anche il tempo di venire a fare le lavorazioni. Nel 2020 c'è stata un forte crescita di assunzioni in agricoltura di pakistani... Sta calando un po' la manodopera dell'est e stanno aumentando queste persone<sup>34</sup>.

Tale soluzione solleva la questione della formazione della forza-lavoro. Se le "squadre" di stagionali che, ogni anno, giungevano nelle valli trentine dai Paesi comunitari dell'est Europa, erano composte da lavoratori con

<sup>33</sup> Intervista a un Rappresentante di associazione di categoria.

<sup>34</sup> Intervista a un Rappresentante di associazione di categoria.

cui i datori di lavoro trentini avevano stretto un rapporto “fidelizzato”, già socializzati al tipo di lavoro agricolo e alle specifiche mansioni richieste, formati e specializzati per tutte le fasi del processo lavorativo, la nuova manodopera, composta da rifugiati e richiedenti protezione internazionale, originaria dell’Africa subsahariana e del subcontinente indiano, deve essere formata *ex novo* entro un intervallo di tempo relativamente breve, così come raccontano testimoni privilegiati e *stakeholder*:

Da parte datoriale, ovviamente, si sottolinea la differenza nella cultura lavorativa: mentre i lavoratori rumeni sapevano già lavorare, sapevano già cosa vuol dire, anche perché, magari, viene da molti anni a fare la stagione e, nel loro Paese, poi, spesso, fanno lavori simili. Queste persone, invece, sono tutte da istruire, non hanno mai fatto questo lavoro e sono tutte cose nuove per loro<sup>35</sup>.

Certo che, naturalmente, dopo, è anche tutto un discorso di organizzazione aziendale, perché io vedo che, molto spesso, le persone, anche quelle dell’est Europa, che vengono a lavorare, è molti anni che vengono qua, ormai conoscono bene il lavoro. Quindi, avere ogni anno persone nuove non è mai bello, perché comunque devi ripartire da capo, insegnare un lavoro<sup>36</sup>.

## 7. Conclusioni

Il presente articolo contribuisce ad arricchire l’ormai fecondo dibattito sociologico relativo alle trasformazioni dell’agricoltura nell’area mediterranea che hanno portato a nuove forme di lavoro e di produzione e, soprattutto, a un’intensificazione del reclutamento di manodopera immigrata<sup>37</sup>. Tale processo si coniuga coerentemente col “modello immigratorio” che caratterizza i Paesi dell’area<sup>38</sup>.

Nello specifico, si concentra sul mercato del lavoro agricolo in Trentino, considerato un modello virtuoso per l’efficienza organizzativa e per i relativamente bassi episodi di grave sfruttamento, sui cambiamenti delle

<sup>35</sup> Intervista a un Rappresentante sindacale.

<sup>36</sup> Intervista a un Rappresentante di associazione di categoria.

<sup>37</sup> A. CORRADO, C. DE CASTRO, D. PERROTTA (eds.), *op. cit.*; GERTEL, S.R. SIPPEL (eds.), *op. cit.*

<sup>38</sup> R. KING, D. DE BONO, *Irregular migration and the “Southern European Model of Migration”*, in «Journal of Mediterranean Studies», n. 22, 2013, pp. 1-31; E. PUGLIESE, *op. cit.*; ID., *The Mediterranean model of immigration*, in «Academicus International Scientific Journal», n. 3, 2011, pp. 96-107.

forme di reclutamento e organizzazione della forza-lavoro immigrata e della sua composizione.

La produzione agricola trentina è caratterizzata soprattutto dalla raccolta della mela – coprendo oltre un quinto della produzione nazionale –, dei piccoli frutti e dalla vendemmia e si basa sul massiccio uso di forza-lavoro immigrata dai Paesi comunitari dell'est Europa (Romania *in primis*; Polonia e Repubblica Slovacca in seconda e terza battuta), anche e soprattutto in seguito alla progressiva indisponibilità della manodopera locale. Le imprese, di dimensione solitamente medio-piccola, hanno stretto, nel tempo, relazioni fiduciarie con i lavoratori immigrati – quasi tutti uomini e con contratti stagionali – a cui, ogni anno, forniscono alloggio e organizzano il trasporto, consolidando, così, un meccanismo rodato. L'attivismo delle organizzazioni datoriali che, mosse da impellenti bisogni di forza-lavoro, hanno fatto pressioni per uno snellimento delle pratiche di reclutamento all'estero, come pure delle istituzioni pubbliche locali ha creato un'esperienza di immigrazione di lavoro stagionale “regolata” – ovviamente, dalle necessità del mercato.

Negli anni, però, il “modello trentino di agricoltura” è andato incrinandosi a causa del parziale riorientamento delle traiettorie lavorative e di mobilità dei lavoratori che hanno iniziato a rivolgersi ai Paesi dell'Europa centrale (soprattutto la Germania) o ad altri segmenti del mercato del lavoro (ad esempio, la crocieristica navale), in virtù di condizioni salariali e lavorative migliori, o che hanno iniziato a trovare opportunità lavorative nel Paese di origine, rendendo, così, la stagione in Italia meno appetibile.

Parallelamente a questo mutamento della composizione della manodopera agricola, si è manifestato, in Italia e in Trentino, un cambiamento della composizione e delle modalità dell'immigrazione, anche per effetto di politiche migratorie nazionali più restrittive, oltre che delle trasformazioni politico-sociali a livello internazionale: nuove nazionalità si sono affacciate sullo scenario migratorio europeo, usufruendo dell'unico canale d'ingresso regolare rimasto semiaperto (oltre al ricongiungimento familiare), ossia la protezione internazionale. È così, dunque, che la crescente disponibilità di manodopera costituita da rifugiati e richiedenti asilo, originari di diversi Paesi dell'Africa subsahariana o del subcontinente indiano sta incontrando – e, in parte, soddisfacendo – le necessità delle imprese trentine, innescando un timido, ma progressivo processo di “rifugizzazione” della forza-lavoro agricola (Dines, Rigo, 2015)<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> N. DINES, E. RIGO, *Postcolonial Citizenships and “Refugeeization” of the Workforce: Migrant Agricultural Labour in the Italian Mezzogiorno*, in S. PONZANESI, G. COLPANI

Questo mutamento delle modalità e delle forme di reclutamento e della composizione del lavoro agricolo apre, ovviamente, nuove sfide e nuovi interrogativi – che potrebbero essere, al contempo, nuove piste di ricerca da inaugurare –, relativamente a eventuali forme di *dumping* salariale; ai rischi di consolidamento di episodi di grave sfruttamento lavorativo, ivi compreso il caporalato, per ora relativamente contenuti, ma non assenti, nella provincia di Trento; alle modalità di contrasto di tali fenomeni da parte delle organizzazioni sindacali; alle dinamiche di radicamento che potrebbero vedere protagonisti i lavoratori o meno.

### Riferimenti bibliografici

- AMBROSINI M., *Irregular Immigration in Southern Europe. Actors, Dynamics and Governance*, Palgrave, Cham 2018.
- ID., *Fratelli ma non troppo. La chiesa cattolica e gli immigrati in Italia*, in «Mondi Migranti», 1, 2019, pp. 9-27.
- ID., BOCCAGNI P. (a cura di), *L'immigrazione in Trentino. Rapporto annuale 2002*, Cinformi, Trento 2002.
- AVALLONE G., *Sfruttamento e resistenze. Migrazioni e agricoltura in Europa, Italia, Piana del Sele*. Ombre Corte, Verona 2017.
- AZZERUOLI V., *The (sacred) cow business. Narratives and practices of the "ethnic niche" of Indian Punjab milkers in the Po Valley*, in CORRADO A., DE CASTRO C., PERROTTA D. (eds.), *Migration and Agriculture. Mobility and change in the Mediterranean area*, Routledge, London-New York 2017, pp. 27-41.
- EAD., PERROTTA D., *L'intermediazione informale di manodopera in agricoltura in Italia: caporali burkinabé in Puglia e Basilicata e mediatori panjabi in Pianura Padana*, in «Sociologia del lavoro», 139, 2015, pp. 83-93.
- BASSO P., *Sul rapporto tra immigrati e sindacati*, in MAURI L., VISCONTI L. (eds.), *Diversity management e società multiculturali*, FrancoAngeli, Milano 2004, pp. 113-131.
- BERLAN J.P., *Agriculture et migrations*, in «Revue européenne de migrations internationales», 2, 3, 1986, pp. 9-32.
- ID., *La agricultura Mediterránea y el mercado de trabajo: ¿Una California para Europa?*, in «Agricultura y Sociedad», 42, 1987, pp. 233-245.
- BRIGATE DI SOLIDARIETÀ ATTIVA, SACCHETTO D., NIGRO G., PERROTTA M., SAGNET Y., *Sulla pelle viva. Nardò: la lotta autorganizzata dei braccianti agricoli*, DeriveApprodi, Roma 2012.

(eds.), *Postcolonial transitions in Europe: Contexts, Practices and Politics*, Rowman & Littlefield, Lanham 2016; J. GERTEL, S.R. SIPPEL (eds.), *op. cit.*

- BROVIA C., *Sous la férule des caporali*, in «Etudes rurales», 182, 2009, pp. 153-168, <https://doi.org/10.4000/etudesrurales.8837>.
- BURAWOY M., *The Functions and Reproduction of Migrant Labor: Comparative Material from Southern Africa and the U.S.*, in «American Journal of Sociology», 5, 1976, pp. 1050-1087.
- CARUSO F.S., *Dal ghetto agli alberghi diffusi: l'inserimento abitativo dei braccianti stagionali nei contesti rurali dell'Europa meridionale*, in «Sociologia Urbana e Rurale», 116, 2018, pp. 78-92.
- COLLOCA C., CORRADO A. (a cura di), *La globalizzazione delle campagne. Migranti e società rurali nel Sud Italia*. FrancoAngeli, Milano 2013.
- CORRADO A., DE CASTRO C., PERROTTA D. (eds.), *Migration and Agriculture. Mobility and change in the Mediterranean area*, Routledge, London-New York 2017.
- CORRADO A., LO CASCIO M., PERROTTA D., *Introduzione. Per un'analisi critica delle filiere e dei sistemi agro-alimentari in Italia*, in «Meridiana», 3, 2018, pp. 9-26.
- CRISTALDI F., *I nuovi schiavi: gli immigrati del gran ghetto di San Severo*, in «Rivista Geografica Italiana», 122, 2015, pp. 119-142.
- CRITZ J.M. (ed.), *California y el mediterráneo: estudios de la historia de dos agriculturas competidoras*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid 2015.
- D'AGOSTINO M., *Governance dei rifugiati e sviluppo locale in Calabria*, in COLLOCA C., CORRADO A. (a cura di), *La globalizzazione delle campagne. Migranti e società rurali nel Sud Italia*, FrancoAngeli, Milano 2013.
- DELLA PUPPA F., *Sindacato, lavoratori immigrati e discriminazioni razziali nell'Italia della crisi*, in «Mondi Migranti», 2, 2018, pp. 117-147.
- FILHOL R., *Les travailleurs agricoles migrants en Italie du Sud: entre incompréhension, instrumentalisation et solidarités locales*, in «Hommes et migrations», 1301, 2013, pp. 139-147, <https://doi.org/10.4000/hommesmigrations.1932>.
- GERTEL J., SIPPEL S.R. (eds.), *Seasonal workers in Mediterranean agriculture: the social costs of eating fresh*, Routledge, London 2017.
- GOLDMAN L., ESKENAZI B., BRADMAN A., JEWELL N.P., *Risk Behaviors for Pesticide Exposure among Pregnant Women Living in Farmworker Households in Salinas, California*, in «American Journal of Industrial Medicine», 45, 6, 2004.
- GOSETTI G., *Covid-19 e settore agroalimentare: effetti sull'eterogeneità di un ambito produttivo in cambiamento*, in «Economia e società regionale», 2, 2020, pp. 43-50.
- HANUS P., *Trajectoires migratoires dans l'économie forestière de montagne*, in «Hommes et migrations», 1301, 2013, pp. 149-156, <https://doi.org/10.4000/hommesmigrations.1930>.
- IDOS, *Dossier Statistico Immigrazione 2020*, Idos, Roma 2020.
- ISTAT, *Rapporto annuale 2018. La situazione del Paese*, Istat, Roma 2018.
- KING R., DE BONO D., *Irregular migration and the "Southern European Model of Migration"*, in «Journal of Mediterranean Studies», 22, 1, 2013, pp. 1-31.
- KUKREJA R., *Essential Workers or Essential Inequalities: Unpacking the linkage between COVID-19, Racial Capitalism and Undocumented Bangladeshi Agricultural Workers*

- in Manolada, Greece*, in «Dve Domovini / Two Homelands», 54, 2021, <https://doi.org/10.3986/dd.2021.2.07>,
- LO CASCIO M., *Un Prodotto Dop in Terra Di Mafia. Le Olive Da Tavola Nocellara in Sicilia*, in «Meridiana», 93, 2018, pp. 91-11.
- MANISERA S., *Racconti di schiavitù e lotta nelle campagne*, Aut Aut, Palermo 2019.
- MOTTURA G., COZZI S., RINALDINI M., *Uscire da Babele. Percorsi e problemi del rapporto tra sindacato e lavoratori immigrati*, Ediesse, Roma 2010.
- ORTENSI L.E., *The Integration of Forced Migrants Into the Italian Labor Market*, in «Journal of Immigrant & Refugee Studies», 13, 2, 2015, pp. 179-199.
- OSSERVATORIO DEL MERCATO DEL LAVORO, *XIX Rapporto sull'occupazione in provincia di Trento*, Provincia Autonoma di Trento, Trento 2004.
- PAPADOPOULOS A.G., FRATSEA L.-M., *Migrant labour and intensive agricultural production in Greece: the case of the Manolada strawberry industry*, in CORRADO A., DE CASTRO C., PERROTTA D. (eds.), *Migration and Agriculture: Mobility and change in the Mediterranean*, Routledge, London-New York 2017, pp. 128-144.
- PERROTTA D., (2017). *Processing tomatoes in the era of the retailing revolution: mechanization and migrant labour in northern and southern Italy*, in CORRADO A., DE CASTRO C., PERROTTA D. (eds.), *Migration and Agriculture. Mobility and change in the Mediterranean area*, Routledge, London-New York 2017, pp. 58-75.
- ID., (2018). *Produrre la qualità. I pomodori pelati tra industria, tradizione e conflitti*, in «Meridiana», 93, 2018, pp. 71-89.
- PERROTTA D., SACCHETTO D., *Les ouvriers agricoles étrangers dans l'Italie méridionale. Entre "séclusion" et action collective*, in «Hommes et migrations», 1301, 2013, pp. 57-65, <https://doi.org/10.4000/hommesmigrations.1910>.
- PIRO V., SANÒ G., *Entering the "plastic factories". Conflicts and competition in Sicilian greenhouses and packinghouses*, in CORRADO A., DE CASTRO C., PERROTTA D. (eds.), *Migration and Agriculture: Mobility and change in the Mediterranean*, Routledge, London-New York 2017, pp. 293-308.
- PRADELLA L., CILLO R., *Bordering the surplus population across the Mediterranean: Imperialism and unfree labour in Libya and the Italian countryside*, in «Geoforum», 2020, <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2020.06.019>.
- PUGLIESE E., *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, il Mulino, Bologna 2002.
- ID., *The Mediterranean model of immigration*, in «Academicus International Scientific Journal», 3, 2011, pp. 96-107.
- ID., *La nuova emigrazione nel crocevia migratorio italiano*, in «Sociologia e Ricerca Sociale», 12, 2020, pp. 138-149.
- SACCHETTO D., VIANELLO F.A., *Migrant Workers'Routes to the Informal Economy during the Economic Crisis: Structural Constraints and Subjective Motivations*, in «Prakseeologia», 158, 2016, pp. 299-322.
- IDD. (a cura di), *Navigando a vista. Migranti nella crisi economica tra lavoro e disoccupazione*, FrancoAngeli, Milano 2013.

- SANÒ G., *abbriche di Plastica. Il lavoro nell'agricoltura industriale*, Ombre Corte, Verona 2018.
- SANTOS GÓMEZ, H., VILLAGÓMEZ VELÁZQUEZ Y., *Agriculture et main-d'œuvre migrante. Dans la vallée centrale de la Californie*, in «Hommes et migrations», 1301, 2013, pp. 37-44.
- SEMPREBON M., MARZORATI R., GARRAPA A.M., *Governing agricultural migrant workers as an "Emergency": Covering Approaches in Northern and Southern Italian rural town*, in «International Migration», 55, 6, 2017, pp. 200-215.
- THOMAS R.J., *Citizenship, Gender, and Work: Social Organization of Industrial Agriculture*, University of California Press, Berkeley 1992.
- WELLS M.J., *Ethnic Groups and Knowledge Systems in Agriculture*, in «Economic Development and Cultural Change», 39, 4, 1991, pp. 739-771.
- ID., *Strawberry fields: politics, class, and work in California agriculture*, Cornell UP, New York 1996.



Hilde Caroli Casavola e Laura Ronchetti\*

## L'esperienza del Molise fra spopolamento delle aree interne e pratiche di accoglienza, inclusione e integrazione\*\*

1. Una parte molto consistente delle risorse messe a disposizione dall'Unione europea (*Recovery Fund*) per finanziare gli investimenti pubblici (e le riforme) programmati mediante il Piano nazionale di ripresa e resilienza, da ciascuno Stato membro, è destinata agli enti locali. Si tratta di circa quaranta miliardi di euro<sup>1</sup> da spendere per l'attuazione delle sei missioni o priorità politiche indicate dall'Ue, tra cui la transizione ecologica e demografica, i servizi ecosistemici e la digitalizzazione dell'economia, delle infrastrutture e dell'istruzione. Per cogliere l'occasione e i mezzi offerti anche a rimedio degli storici squilibri – demografici, territoriali (aree urbane e costiere/aree interne), sociali ed economici – che affliggono il nostro Paese<sup>2</sup>, alcuni enti attuatori hanno elaborato una serie di

\* È professoressa ordinaria di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi del Molise.

\*\* Il presente contributo è il risultato delle ricerche condotte nell'ambito del progetto Fisir 2017-2019, dal titolo *Migranti e comunità inclusive: diritti, pratiche di cittadinanza e prevenzione dei rischi* (delibera Cipe n. 78 del 7 agosto 2017, Cup H33B17000010001). I paragrafi 1, 2, 4 e 5 sono stati scritti da Hilde Caroli Casavola, mentre i paragrafi 3 e 6 da Laura Ronchetti.

<sup>1</sup> Secondo le stime dell'Associazione nazionale comuni d'Italia-Anci, *Aggiornamento PNRR sugli investimenti che vedono Comuni e/o Città metropolitane come soggetti attuatori*, 5 gennaio 2022 ([www.anci.it/wp-content/uploads/Aggiornamento-ANCI-PNRR-5-gennaio-2022.pdf](http://www.anci.it/wp-content/uploads/Aggiornamento-ANCI-PNRR-5-gennaio-2022.pdf)) e Dossier Anci, *Comuni e Città nel PNRR*, ottobre 2021. Sul Programma europeo, F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico*, Cedam, Padova 2021.

<sup>2</sup> In conseguenza di tendenze emerse sin dagli anni Cinquanta del secolo scorso: S. CASSESE (a cura di), *Lezioni sul meridionalismo*, il Mulino, Bologna 2016, e *ivi*, in particolare Id., *Le questioni meridionali*, pp. 9 e ss., in cui si sottolinea il superamento del criterio economico quale esclusivo, tradizionale metro del dualismo nord-sud e il moltiplicarsi dei divari negli indicatori della «qualità delle istituzioni, ricostruiti Provincia per Provincia» (dal meridionalismo ai meridionalismi) e relativi ai «livelli di corruzione, [la] burocratizzazione, [l'] organizzazione dei servizi pubblici, [la] dotazione di infrastrutture e [le] condizioni di sicurezza», con valori al sud sempre inferiori a quelli del nord. In particolare, «[la] distanza è maggiore nei casi delle Regioni Calabria, Sicilia, Campania,

proposte innovative, il c.d. *Manifesto politico del Welcome*, fatto proprio dalle organizzazioni di categoria con specifiche dichiarazioni d'impegno (Anci, Cittalia, Uncem e altre)<sup>3</sup>. Esso punta all'innovazione del *welfare* municipale<sup>4</sup> e al connubio delle politiche sociali, di accoglienza e d'integrazione mediante l'interoperatività (e la *co-governance*) della rete Sai (Sistema di accoglienza e integrazione)<sup>5</sup> con il sistema socioassistenziale integrato<sup>6</sup> (con le case della salute, gli ospedali di prossimità e le case di comunità)<sup>7</sup>. Piccoli comuni si propongono, in altri termini, quale laboratorio sperimentale di nuovi meccanismi compensativi di disuguaglianze e svantaggi o fragilità socioeconomiche<sup>8</sup> e di nuove forme d'inclusione, convivenza e solidarietà<sup>9</sup> su territori spesso marginalizzati, abbandonati

Molise; minore in quelli delle Regioni Abruzzo, Puglia, Basilicata e Sardegna» (p. 12). Sulle politiche di sviluppo seguite e in concreto poste in essere dall'Unificazione e la questione meridionale oggi, si v. altresì ID., *Dallo sviluppo alla coesione. Storia e disciplina vigente dell'intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», n. 2, 2018, pp. 579 e ss. Sulle politiche di coesione, G. VIESTI, *Per l'industrializzazione del Mezzogiorno. Le trasformazioni recenti, il quadro nazionale e le esperienze internazionali*, Luiss UP, Roma 2017.

<sup>3</sup> Disponibile al sito [www.piccolicomuniwelcome.it/il-manifesto](http://www.piccolicomuniwelcome.it/il-manifesto).

<sup>4</sup> Sul tema, si d. E. FERIOLI, *Diritti e servizi sociali nel passaggio del welfare statale al welfare municipale*, Giappichelli, Torino 2003.

<sup>5</sup> Istituito dall'art. del d.l. 21 ottobre 2020, n. 130, conv. in l. 18 dicembre 2020, n. 173, recante *Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*. Esso subentra ai precedenti sistemi Siproimi e Sprar: sul punto si v. M. PERONE, *L'accoglienza e l'integrazione. I sistemi preventivi e il Sai*, in H. CAROLI CASAVOLA (a cura di), *Le migrazioni e l'integrazione giuridica degli stranieri*, Giappichelli, Torino 2021, pp. 177 e ss.

<sup>6</sup> Istituito dalla legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi sociali*, che prevede la realizzazione di una serie di servizi destinati alla persona e alla famiglia da sviluppare sul territorio. In proposito, C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, pp. 101 e ss.

<sup>7</sup> In tale prospettiva rilevano, altresì, nell'ottica dei soggetti interessati, il progetto di legge n. 1752 sui Budget di salute e la trasformazione del reddito di cittadinanza in Patti per l'imprenditoria civile.

<sup>8</sup> Sullo straniero (e la sua condizione) come «fondamento e criterio della comunità», D. DI CESARE, *Stranieri e residenti. Una filosofia della migrazione*, Bollati Boringhieri, Torino 2017.

<sup>9</sup> Esse sono rese possibili dagli strumenti emergenti di contrasto all'indigenza e per l'inclusione sociale, come il Reddito di inclusione, il Pon inclusione, la Strategia nazionale

e depauperati di servizi e attività economiche e culturali da decenni di politiche asfittiche e disfunzionali<sup>10</sup>. Nonostante il numero esiguo degli aderenti – 44 comuni (su oltre ottomila) – l’iniziativa si distingue come meritoria risposta sia alla necessità di politiche demografiche incisive<sup>11</sup> sia all’urgenza di recupero e rivitalizzazione di territori interessati da uno spopolamento rovinoso (sono aree interne i due terzi della superficie del Paese)<sup>12</sup>.

Fra questi rientra in maniera emblematica il Molise, poiché tale regione ha conosciuto uno sviluppo polarizzante, accelerato e concentrato nei centri più grandi e lungo le coste (con cementificazione, costruzione di infrastrutture in luoghi a rischio idrogeologico e altre forme invasive di intervento), e un ritardo e depauperamento progressivo, con abbandono del territorio rurale, distanza dai poli urbani e rarefazione demografica, nelle zone interne.

Nel breve spazio di questo contributo si proverà ad analizzare il fenomeno dell’accoglienza e delle condizioni pratiche d’integrazione degli stranieri, in particolare i migranti, in rapporto allo spopolamento di tali aree, dando conto delle specificità regionali (collocazione geografica, caratteristiche economico-sociali e storico-demografiche) che ne fanno appunto un emblema delle maggiori questioni regionali, anche dal punto di vista delle scelte statutarie.

2. Partiamo anzitutto dalla dimensione dei fenomeni rilevanti e dai dati regionali.

Il Molise è caratterizzato da uno spopolamento di proporzioni rilevanti, con il secondo peggiore tasso di denatalità tra le regioni italiane<sup>13</sup>. Lo

per le aree interne. Con riguardo alle ultime, sono individuate in base a un parametro temporale di accessibilità dei comuni ai poli urbani: oltre i venti minuti di tragitto per raggiungere il polo più vicino qualificano i paesi ricompresi in un’area interna.

<sup>10</sup> R. PAZZAGLI, *Un Paese di paesi*, Ets, Pisa 2021.

<sup>11</sup> Per un quadro completo dei problemi e i necessari interventi, si v. L. ZANFRINI, *Un salto di qualità nella governance dell’immigrazione e della sua valorizzazione economica*, Discussion paper predisposto nell’ambito del progetto *Italia 2030*, novembre 2020, pp. 2 e ss.

<sup>12</sup> A. DE ROSSI (a cura di), *Riabitare l’Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma 2018. Sulle politiche di sviluppo territoriale, le aree interne e le migrazioni, si v. il Rapporto della Rete Rurale Nazionale 2014-2020, C. ZUMPANO (a cura di), *Migrazioni, agricoltura e ruralità*, maggio 2020, pp. 149 e ss.

<sup>13</sup> Dopo la Sardegna, il Molise ha 5,7 bambini ogni mille abitanti, oltre un punto sotto la media nazionale (pari a 6,8: cfr. GRUPPO DI LAVORO PER LA CONVENZIONE SUI DIRITTI DELL’INFANZIA E DELL’ADOLESCENZA-CRC, *I diritti dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia. I dati regione per regione*, Roma 30 novembre 2021, p. 4).

spopolamento interessa soprattutto i piccoli comuni. Questi costituiscono il 92 per cento del totale e sono situati nelle aree interne, che a loro volta rappresentano più del 50 per cento del territorio. Secondo i dati Istat, tra il primo luglio 2020 e il primo gennaio 2021 la popolazione è diminuita di oltre 5718 abitanti (nel 2019 la decrescita era stata di 3500 abitanti) e le previsioni statistiche confermano il costante crollo demografico nel lungo periodo. All'inizio di quest'anno sono 12.368 gli stranieri residenti su un totale di 296.547 abitanti, con un'incidenza pari al 4,1 per cento (era del 4,3 per cento nel 2020), nettamente inferiore al dato nazionale (8,5 per cento). Si stima che nei prossimi cinquant'anni la popolazione molisana sarà ridotta a circa duecentotrentamila individui a causa del calo drastico delle nascite e delle spinte migratorie fuori regione (-3,5 per mille residenti)<sup>14</sup>.

La severa e costante regressione demografica è senza dubbio conseguenza di una serie di problemi. Fra i principali, vanno annoverati i tre seguenti:

- le criticità dell'economia regionale;
- la morfologia del territorio;
- i servizi erogati ai residenti (trasporti, salute, istruzione e assistenza) dei comuni delle aree interne.

Per il primo aspetto, l'economia regionale poggia in prevalenza sui settori dei servizi, delle costruzioni, dell'agricoltura e, da ultimo, dell'industria, in linea con le regioni del Mezzogiorno. Il tasso di disoccupazione è pari a 9,5 per cento nel 2020 (era al 12,2 per cento nel 2019) e si coniuga al calo dell'occupazione a tempo pieno nel settore privato e a una debole crescita degli occupati solo con riferimento al lavoro a tempo parziale e al lavoro autonomo. Non mancano peculiarità positive, come l'eccezionale incremento dell'*export*, per cui il Molise è l'unica regione ad aver fatto registrare un dato positivo nel 2020 (+26 per cento). Rileva, inoltre, l'incidenza numerica degli emigranti di ritorno: fra i primi cinque Paesi di nascita degli imprenditori molisani vi sono Svizzera, Germania e Canada<sup>15</sup>.

Quanto al secondo aspetto – morfologico –, la regione è in prevalenza montana e collinare, con una diffusa situazione di dissesto idrogeologico, aspetti che nel complesso definiscono un contesto fragile. In particolare,

<sup>14</sup> ISTAT, *Mobilità interna e migrazioni internazionali della popolazione residente. Anno 2017*, 13 dicembre 2018 ([www.istat.it/it/files/2018/12/Report-Migrazioni-Anno-2017.pdf](http://www.istat.it/it/files/2018/12/Report-Migrazioni-Anno-2017.pdf)). Le comunità più consistenti sono quella rumena e quella africana (marocchina in particolare).

<sup>15</sup> Idos, *Dossier Statistico Immigrazione*, 2019, pp. 422 ss.

essa rientra appieno nella Strategia nazionale per le aree interne (Snai), un progetto di politica *place-based* fondato su modalità di *governance* multilivello e rivolto appunto a contrastare il crollo demografico, lo spopolamento e l'invecchiamento di territori svantaggiati sotto diversi aspetti (naturalistici ed economici) attraverso un approccio integrato (promozione e sviluppo locale)<sup>16</sup>. La positiva realizzazione di questo sistema è affidata alla combinazione di due diversi tipi di azioni: gli interventi di politica ordinaria di adeguamento e miglioramento dei servizi essenziali finanziati con fondi nazionali (stanziati con la Legge di Stabilità), e i progetti di sviluppo locale, finanziati essenzialmente da fondi europei<sup>17</sup>. Tuttavia, solo la Snai del Fortore, una delle quattro aree territoriali beneficiarie, accenna all'inclusione dei migranti, soprattutto per quanto riguarda le attività sociali dell'accoglienza nel Sai (ex Siproimi, ex Sprar). Eppure esperienze positive d'integrazione della popolazione straniera mediante l'impiego nelle attività caratteristiche di alcune di queste aree, sono state registrate già da tempo in ambito nazionale e descritte da studi accurati, ad esempio le attività di conservazione ed evoluzione del settore forestale nel Parco del Casentino<sup>18</sup>.

Con l'obiettivo di ripopolare i borghi (che qui ammontano a 106, fra cui alcuni molto noti, come Fornelli, Filignano, Pizzone, Bagnoli del Trigno), invece, la Regione Molise ha costituito un apposito Fondo («in

<sup>16</sup> La Snai si iscrive nel novero delle politiche di sviluppo territoriale, promosse su input della Commissione europea a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso (sul tema si v. F. MANTINO (a cura di), *Fondi strutturali e politiche di sviluppo rurale*, Il Sole 24 Ore, Milano 2002). Sulle direttrici della strategia di sviluppo e coesione 2014-2020, si vedano, in particolare, gli Atti del seminario Svimez *Fondo per lo sviluppo e la coesione sociale e Fondi strutturali come strumenti per l'intervento pubblico del Mezzogiorno*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 3, 2015, pp. 389 e ss.

<sup>17</sup> Dalla normativa in materia di politica di coesione (ad es. il Reg. Ue n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio) emerge l'idea dello sviluppo regionale come frutto di partenariato, co-responsabilità e *governance* condivisa tra i vari livelli e le autorità preposte in ciascuno Stato membro (ad es. per l'Italia, governo centrale, Regioni ed enti locali). Sui profili organizzativi, A. BRUZZO, *L'Agenzia per la coesione territoriale, quale strumento della governance multilivello volta ad una più efficiente ed efficace realizzazione in Italia della politica comunitaria di coesione*, in «Aisre.it», spec. pp. 4 e ss. Sulle vicende che hanno condotto alla riforma delle misure di coesione in Italia tra il 2001 e il 2012, G. ARMAO, *Federalismo fiscale e perequazione: l'autonomia della responsabilità*, Aracne, Roma 2013. In generale, ID., *Il Mezzogiorno alla ricerca di una strategia di sviluppo*, in «Istituzioni del federalismo», n. 3, 2016, pp. 609-621.

<sup>18</sup> D. LUISI, M. NORI, *Gli immigrati nella Strategia aree interne*, in «Dislivelli. Ricerca e comunicazione sulla montagna», n. 64, 2016, pp. 13 e ss.

favore di soggetti che vanno a risiedere nei comuni con popolazione fino a 2000 abitanti», di un milione di euro in tre anni; di competenza del III Dipartimento-Programmazione politiche sociali) ed elaborato un(a misura di) incentivo agli investimenti produttivi, il “reddito di residenza attiva” (*Active Residence Income*). Si tratta di un contributo di 24mila euro in tre anni (pari a 700 euro al mese), attribuito in modo selettivo ai primi migliori cinquanta progetti presentati e subordinato al trasferimento di residenza in un comune con meno di duemila abitanti e al contemporaneo avvio di un’attività economica che abbia durata di almeno cinque anni (con apertura di Partita Iva). Il bando è stato pubblicato nel settembre 2019 e nel dicembre 2020, l’elenco dei primi cinquanta progetti ammessi al finanziamento (su oltre mille pervenuti, anche da Paesi extra Ue, come Nigeria, Bangladesh, India, Messico, Giordania, Stati Uniti, Nuova Zelanda, Venezuela, Colombia), ma manca ancora la graduatoria definitiva. Tale tipologia di intervento è stata poi adottata anche da altre regioni (Umbria, Calabria e Lazio).

Quanto, infine, al terzo aspetto – la carenza di servizi erogati ai residenti dei comuni delle aree interne – dati particolarmente preoccupanti si registrano con riferimento alla diffusione dei servizi di mobilità, trasporto ferroviario e pubblico locale<sup>19</sup>, e a quelli per l’infanzia e l’istruzione. Il numero di comuni che assicurano servizi educativi per i minori da zero a tre anni (posti in asili nido, micronidi o servizi integrativi), pari al 44,9 per cento del totale dei comuni, è inferiore di 15,2 punti rispetto alla media nazionale. Gli asili nido sono importanti non solo per sostenere le donne, ma soprattutto per garantire ai bambini, specialmente quelli appartenenti a famiglie povere (la povertà è più diffusa tra le famiglie con componenti con *background* migratorio<sup>20</sup>), un percorso educativo che aiuti a colmare

<sup>19</sup> Sia per l’indice di utilizzazione del trasporto ferroviario sia per le reti urbane di trasporto pubblico, inferiori alla media nazionale (dati ISTAT, *Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo*, tema Trasporti e mobilità, 2020, disponibili al sito [www.istat.it](http://www.istat.it)), nonché per i collegamenti extraurbani con mezzi pubblici disponibili dal capoluogo di Regione.

<sup>20</sup> Tra le ripartizioni territoriali la maggior incidenza della povertà assoluta si registra nel Mezzogiorno, con quote di famiglie con stranieri in tale condizione circa quattro volte superiori a quelle delle famiglie di soli italiani (rispettivamente 32,1 per cento e 7,4 per cento; C. FRANCHINI, *op. cit.*, p. 17 dove richiama dati Istat riferiti al 2019). Povertà assoluta è la non disponibilità di quelle risorse essenziali che assicurano la soddisfazione dei bisogni fondamentali di mercato, come cibo, acqua, casa, vestiario e medicine. La povertà relativa consiste nell’impossibilità di avvalersi dei beni e delle prestazioni di ordine sociale, politico e culturale: chi si trova in povertà relativa, quindi, pur potendo avere il minimo necessario per la sopravvivenza, non riesce a usufruire di tutte le possibilità e di tutti i servizi disponibili.

lo svantaggio di partenza. In senso analogo, la quota degli individui di età compresa tra 15 e 29 anni che non lavorano e non studiano (c.d. Neet) raggiunge una percentuale pari al 28,3 per cento (a fronte di una media italiana di 23,3 per cento)<sup>21</sup>.

3. Nella comparazione tra ordinamenti regionali<sup>22</sup>, il Molise manifesta una vocazione universalista, probabilmente sorretta proprio dalla lotta contro lo spopolamento.

Tale Regione, in particolare, ha adottato uno Statuto che colloca i migranti tra i gruppi considerati bisognosi di politiche attive d'inclusione nel solco dell'eguaglianza sostanziale<sup>23</sup>: affida alla Regione il compito non solo di rimuovere, tra l'altro, le cause «che ostacolano la piena integrazione degli immigrati [...] nel mondo del lavoro»<sup>24</sup>, ma anche di assicurare «la tutela della salute e la promozione di un adeguato sistema di protezione sociale, con particolare riguardo [...] al riconoscimento del valore umano, sociale e culturale dell'immigrazione e al pieno inserimento nella comunità regionale dei migranti»<sup>25</sup>. Il riferimento alla generica categoria di “immigrati” e “migranti”, inoltre, senza alcun accenno alla regolarità del permesso di soggiorno o alla residenza, esprime nel migliore dei modi la profonda vocazione universalista della regione.

Il Molise, non solo non operava alcuna distinzione tra gli stranieri, ma considera questi ultimi parte integrante di una visione del percorso d'integrazione dell'intera comunità di riferimento che esclude dicotomie, separazioni tra i destinatari. Tale sensibilità politica della comunità molisana nei confronti delle straniere e degli stranieri<sup>26</sup> sembrerebbe deducibile

<sup>21</sup> GRUPPO DI LAVORO CRC, *op.cit.*, pp. 118-9 e dati Istat, *Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo*, temi Servizi cura e Istruzione formazione, 2020, disponibili al sito [www.istat.it](http://www.istat.it). I ritardi e i percorsi scolastici degli alunni con *background* migratorio rispecchiano le principali disuguaglianze subite da questi allievi nell'accesso, nella permanenza e nell'uscita dal sistema di istruzione e formazione (si veda L. ZANFRINI, *Un salto di qualità nella governance dell'immigrazione e della sua valorizzazione economica*, Luiss Business School, pp. 30 e ss.).

<sup>22</sup> A. GENTILINI, *Tendenze della legislazione regionale, statutaria e ordinaria, in tema di migranti*, in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle regioni*, Giuffrè, Milano 2012, pp. 55-110.

<sup>23</sup> L.r. n. 10/2014.

<sup>24</sup> Art. 4, comma 1.

<sup>25</sup> Art. 5, l.r. n. 10/2014.

<sup>26</sup> Secondo la Corte cost., sent. n. 372 del 2004, il modo in cui ogni Regione esercita le proprie competenze per l'immigrazione è espressione «delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale».

dall'originale e anomala scelta di non adottare una legge *ad hoc* per la loro integrazione: il Molise, infatti, è l'unica regione che sin dal 2000<sup>27</sup> ha scelto di ricomprendere i cittadini di Paesi terzi direttamente tra i destinatari delle politiche sociali.

Tale legge riconosceva i «diritti sociali di cittadinanza» a qualunque straniero, senza restringere in alcun modo l'accesso alle prestazioni in base alla regolarità del permesso di soggiorno o alla residenza protratta. Quanto questa piena e convinta adesione all'universalismo dei diritti sia espressione anche di una concezione inclusiva e unitaria delle forme della convivenza sul territorio ha trovato triste riscontro nell'attuale pandemia che vedeva il Commissario straordinario per l'emergenza Covid costretto a chiedere a Regioni e Province autonome di allargare l'accesso alla vaccinazione anti Covid-19 ai migranti e altre categorie di persone non iscritte al Servizio sanitario<sup>28</sup>, evidentemente per lo più precluso.

Tale prospettiva universalista, interessata alla cura di chi vive e abita sul territorio senza differenziare in base alla cittadinanza, alla regolarità del permesso di soggiorno e alla protrazione nel tempo della residenza anagrafica, corrispondeva a una rigorosa osservanza del progetto costituzionale nonché alle esigenze specifiche di un territorio che si caratterizza per la costante perdita di abitanti. Non a caso in regione vi è un'antica storia di politiche per i molisani nel mondo<sup>29</sup>, che è da sempre una specifica "area tematica" della Regione, mentre le politiche dell'immigrazione sono sempre state assorbite implicitamente all'interno dell'area delle politiche sociali per l'intera comunità stanziata in Molise<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> Recante il *Riordino delle attività socio-assistenziali e istituzione di un sistema di protezione sociale e dei diritti sociali di cittadinanza*.

<sup>28</sup> Documento del 24 agosto 2021, adottato in seguito al sollecito espresso in tal senso dall'Unar (Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali) l'11 agosto 2021 anche perché «si configura come discriminatoria e illegittima qualsiasi forma di limitazione o esclusione di alcune fasce di popolazione presenti sul territorio che anzi, in ragione della particolare situazione di vulnerabilità in cui si trovano, dovrebbero essere destinatarie di azioni positive mirate che dovrebbero agevolarle, sulla base delle singole condizioni di marginalità sociale, economica e contestuale, nelle procedure di accesso ai vaccini». V. [www.unar.it](http://www.unar.it).

<sup>29</sup> Nel luglio 2020 la delega ai Molisani nel mondo è stata attribuita all'assessore e vicepresidente Vincenzo Cotugno insieme alle deleghe a Internazionalizzazione delle imprese; Accesso al credito; Turismo e marketing territoriale, Cultura. L'assessore ha riunito nel dicembre 2020 la Consulta dei Molisani nel mondo, istituita dalla legge regionale n. 12 del 2015, che riunisce 65 associazioni.

<sup>30</sup> In seguito alle elezioni di marzo 2018 è stata attribuita una delega comprensiva esplicitamente anche delle Politiche per l'immigrazione sebbene sempre nell'ambito delle politiche sociali. L'assessore con delega alle Politiche dell'immigrazione (accanto a quelle

La lungimiranza di dover attrarre, anche grazie a un approfondimento dell'effettività del principio di eguaglianza, quante più persone sul proprio territorio a rischio spopolamento<sup>31</sup>, ha subito, però, un contraccolpo nella fase del tutto emergenziale del sistema di accoglienza nel 2014, quando una nuova legge regionale, la n. 13<sup>32</sup>, ha trasformato i precedenti «diritti sociali di cittadinanza» in «diritti di cittadinanza sociale», secondo la denominazione prescelta dalle altre Regioni. Tale cambio di denominazione si è accompagnato a una restrizione nei criteri di accesso a tali diritti: non si parla più di stranieri senza distinzioni, ma di quelli «residenti» nonché quelli «comunque presenti nel territorio della regione» che, però, rientrano in categorie espressamente elencate<sup>33</sup>.

4. Con riferimento anzitutto all'accoglienza, vale a dire i migranti che si trovano nel territorio, negli ultimi quattro anni le presenze in regione si sono dimezzate: dai 2125 di fine 2018 ai 1063 di fine 2019 (con una riduzione del cinquanta per cento, molto superiore alla media nazionale del -32,7 per cento), fino a scendere a 953 nel giugno 2020. Si tratta in prevalenza di richiedenti asilo, inclusi i profughi afgani, che il Molise, fra le prime quattro regioni italiane, ha prontamente accolto nel Sistema di accoglienza e integrazione - Sai<sup>34</sup>.

della famiglia, giovanili e di parità; del lavoro; sociali e del Terzo settore; della Tutela dei consumatori; degli enti locali) Coordinatore regionale della Lega, Luigi Mazzuto, in carica dal maggio 2018 al luglio 2020.

<sup>31</sup> M. DELLA MORTE, M.A. GLIATTA, *La Strategia per lo Sviluppo delle Aree Interne e la sua implementazione in Molise e in Abruzzo*, in «Le Regioni», n. 6, 2017, pp. 1270-1277.

<sup>32</sup> La legge dedica poi l'art. 48 alle «politiche per gli immigrati» ulteriori rispetto ai diritti fondamentali che consistono «nell'insieme degli interventi e dei servizi volti a favorirne l'accoglienza, prevenire e contrastare fenomeni di esclusione sociale e di emarginazione» (comma 1). L'art. 48, comma 2, esplicita quindi come siano da considerarsi «compresi tra gli interventi e i servizi per gli immigrati: a) l'attivazione di percorsi integrati di inserimento sociale, scolastico e lavorativo, favorendo la comunicazione interculturale e l'associazionismo; b) la promozione della partecipazione degli immigrati alle attività culturali, educative e ricreative della comunità locale; c) l'accesso ai servizi territoriali, mediante l'attivazione di specifiche campagne d'informazione e interventi di mediazione culturale; d) la predisposizione di progetti mirati a favore di cittadini stranieri in situazioni di particolare fragilità quali: profughi, rifugiati, richiedenti asilo, vittime di tratta; e) la gestione di interventi di sostegno abitativo».

<sup>33</sup> Si tratta di: a) donne straniere in stato di gravidanza e nei sei mesi successivi al parto; b) stranieri con permesso umanitario; c) richiedenti asilo e rifugiati, e minori comunque presenti. Tutte le *persone dimoranti* nel territorio della regione, invece, hanno diritto soltanto agli interventi di prima assistenza.

<sup>34</sup> La principale criticità di tale sistema (introdotto dall'ultima novella del 2020, d.l. n. 130 conv. In l. n. 173) consiste nel fatto che le misure d'integrazione e il tipo di servizi

Per quanto riguarda l'accoglienza diffusa, la rete Sai-Siproimi fa registrare, a gennaio 2021, 27 progetti avviati e 26 comuni coinvolti – su un totale di 136<sup>35</sup> – in Molise (numeri invariati rispetto a luglio 2020; mentre sono ridotti rispetto al marzo 2018, quando erano 32), per un totale di 802 posti (erano 823 a luglio 2020) di cui 91 destinati a minori non accompagnati. Sulla carta figurerebbe, pertanto, una presenza di oltre ottocento migranti, dato che segnerebbe uno scarto significativo rispetto a ben otto regioni, tra cui il Veneto (con solo 654 posti). In realtà fonti officiose rilevano un forte depauperamento della presenza migrante che ammonterebbe effettivamente a meno di un terzo di tale cifra, vale a dire intorno a 250 persone. Ciò è apparso conseguenza con molta probabilità della pandemia e del lavoro irregolare, che contribuirebbero a indurre gli stranieri a spostarsi fuori regione.

La pandemia ha fatto registrare un decremento delle presenze oltre che demografico in tutte le regioni e il Molise risulta in assoluto la regione più colpita dalla riduzione della popolazione, con un -13 per cento nel 2020<sup>36</sup>: la riduzione della natalità è solo in minima parte compensata dal saldo migratorio. Quanto al lavoro irregolare, in alcuni territori, come Petacciato e Campomarino, il caporalato rappresenta un rischio non trascurabile per le persone ospitate<sup>37</sup>.

Nel complesso, il drastico ridimensionamento del sistema di accoglienza imposto con i Decreti c.d. sicurezza (che segnava una sorta d'ineluttabilità dello spopolamento del Molise<sup>38</sup>), ha determinato una

a cui gli stranieri hanno accesso sono erogate in base al presupposto dell'aver ottenuto il permesso di soggiorno e sono riservate esclusivamente ai titolari del diritto d'asilo o alla protezione internazionale.

<sup>35</sup> Si tratta per la maggior parte di comuni medio-piccoli. Precisamente, 46 comuni hanno una popolazione compresa tra tremila e mille abitanti, mentre quaranta comuni, tra mille e cinquecento abitanti.

<sup>36</sup> [https://www.istat.it/it/files/2021/05/REPORT\\_INDICATORI-DEMOGRAFICI-2020.pdf](https://www.istat.it/it/files/2021/05/REPORT_INDICATORI-DEMOGRAFICI-2020.pdf).

<sup>37</sup> Si veda F. BELMONTE, *Lo sfruttamento dei braccianti migranti in agricoltura: il caporalato in Molise*, in questo volume.

<sup>38</sup> «Il paventato» e, secondo la Corte costituzionale, sent. n. 194/2019, «da dimostrare», «effetto restrittivo» dei Decreti sicurezza sembrerebbe trovare conferma. Secondo il *Rapporto Idos 2020*, il numero dei migranti non comunitari scivolati nell'irregolarità per effetto dei decreti Salvini sarebbe cresciuto, nei due anni successivi ai decreti Sicurezza, di 120-140mila irregolari. Cfr. M. BENVENUTI, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», n. 1, 2019, pp. 1-39.

significativa inversione di rotta nell'accoglienza, con rilevanti ricadute sui territori<sup>39</sup>.

A uno sguardo d'insieme, risulta comunque un insediamento per così dire "diffuso" (microaccoglienza o "nel piccolo") realizzato nel tempo in modo del tutto spontaneo e non programmato. Tale circostanza ha permesso di evidenziare un aspetto positivo: «[...] le condizioni di inserimento sociale e occupazionale degli immigrati sono migliori in contesti più ristretti e a bassa "complessità sociale", ovvero in territori che non fanno capo ad aree urbane particolarmente estese o a realtà metropolitane, caratterizzate da una forte concentrazione demografica, da una vita più frenetica e competitiva, da meccanismi selettivi (talora escludenti), da strutture (e sovrastrutture) di mediazione che regolano i rapporti sociali rendendoli sempre più indiretti e anonimi, aumentando così il senso di estraneazione, di marginalizzazione, di non appartenenza»<sup>40</sup>.

Dal lato istituzionale, fra i principali fattori positivi, rileva l'assidua partecipazione della Regione ai bandi Fami (Fondo asilo e migrazione) e i progetti in materia d'integrazione e inserimento socio-lavorativo dei cittadini extra Ue<sup>41</sup>, circostanza che ha contribuito ad attivare una serie di *network* istituzionali disparati. Tuttavia, non si è realizzato un coordinamento funzionale né una visione unitaria di *welfare*. Piuttosto si registrano le esperienze di singole comunità quali Ripabottoni, Oratino, Castel Del Giudice, Larino e una varietà di progetti – dall'insegnamento del tradizionale ricamo a tombolo, finanziato dal Fondo asilo migrazioni e integrazione (Fami), dedicato alle donne ospitate nei Cas a quello per il recupero delle terre incolte nel territorio di Isernia, per l'inserimento lavorativo nel settore dell'agricoltura. Ancora nel territorio di Campobasso è stato siglato un protocollo d'intesa tra Prefettura e Comune per l'attivazione di uno sportello di ascolto e di un laboratorio di teatro corporeo, dedicato alle donne richiedenti asilo; e una convenzione tra Prefettura e Scuola superiore per mediatori linguistici del Molise per avviare tirocini formativi per gli studenti universitari di Scienze della mediazione linguistica (2018).

<sup>39</sup> Si veda il Rapporto OPENPOLIS, *Una mappa dell'accoglienza. Centri d'Italia 2021*, marzo 2021, pp. 11 e ss.

<sup>40</sup> Come emerge da CNEL – MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *IX Rapporto. Indici di integrazione degli immigrati in Italia*, Roma 2013, p. 13.

<sup>41</sup> Ad es. il Progetto Redi - Respect, equality, diversity, inclusion (Fami 2018-2020 – on 2 – integrazione – piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi i.m.p.a.c.t.).

Sebbene tali esperienze dimostrino che il modello dell'accoglienza diffusa funziona e risponde meglio all'obiettivo di coesione e integrazione tra comunità diverse, al contempo, almeno per quel che riguarda la realtà molisana, «tali iniziative non si basano su un approccio “a tutto tondo” al tema della migrazione, né su una visione di welfare innovativa e orientata alla rigenerazione delle risorse, e finiscono così per risultare episodiche, frammentarie anche in termini di benefici per la popolazione straniera residente» (*Rapporto Idos 2020*).

Venendo all'integrazione effettivamente realizzata e, pertanto, ai lavoratori immigrati residenti, la riduzione del numero nel 2019<sup>42</sup> testimonia le difficoltà di permanenza sul territorio<sup>43</sup>. Ciò sebbene la Regione assicuri che «ovviamente, gli stranieri residenti in Molise e fuoriusciti dal circuito di protezione (Cas+Sprar) hanno usufruito degli stessi servizi sociali, erogati dai comuni singoli e/o associati, previsti per i cittadini molisani»<sup>44</sup>.

I settori occupazionali entro cui si distribuisce la manodopera straniera sono, in particolare, i servizi, soprattutto quelli a bassa conoscenza (57,7 per cento), il settore agricolo (19,5 per cento), il settore industriale (22,8 per cento). Ciò è in linea con la struttura dell'economia meridionale, caratterizzata da meno industria e più terziario. Gli immigrati contribuiscono alla produzione del pil per circa il dieci per cento e svolgono una funzione complementare, favorendo migliori opportunità occupazionali per gli italiani (Banca d'Italia). La comunità straniera numericamente più consistente in Molise è costituita dai cittadini rumeni. Questi risultano meglio integrati perché la barriera linguistica incide meno o è più facilmente superabile (date le radici neolatine comuni al rumeno e all'italiano). Nell'ambito dell'accoglienza essa rappresenta un rilevante impedimento alle attività di formazione, d'istruzione, alle prospettive d'inserimento lavorativo e, di conseguenza, d'integrazione per i migranti ospiti delle

<sup>42</sup> Secondo il *Rapporto Idos 2019* il Molise ha perso quasi 3500 abitanti e ulteriori nel 2020. Calo confermato dal *Rapporto Idos 2020*.

<sup>43</sup> Anche in Molise, così come nel resto d'Italia, il mercato del lavoro conosce forme di segregazione su base “etnica”, con le occupazioni più rischiose, di fatica, di bassa manovalanza e sottopagate ancora massicciamente riservate agli stranieri. La recente emersione del lavoro con regolarizzazione del soggiorno delle lavoratrici e dei lavoratori stranieri in Molise, in gran parte nella provincia di Campobasso (288), ha coinvolto un numero molto basso di persone, sebbene in un rapporto più equilibrato rispetto al resto d'Italia tra domande per lavoro domestico (194) e per quello subordinato (186). V. MINISTERO DELL'INTERNO, *Emersione dei rapporti di lavoro 2020*, agosto 2020, in sito istituzionale dove vengono riportati i dati qui richiamati.

<sup>44</sup> Vedi il *Piano Sociale Regionale 2020-2022* del 31 ottobre 2020, p. 56.

strutture del territorio (potenzialmente occupabili), in maggioranza provenienti dalle regioni dell'Africa sub-sahariana.

Alcuni fattori di contesto rilevanti non risultano al momento tenuti in adeguata considerazione. In particolare, nell'implementazione di una politica d'integrazione lavorativa e sociale, si dovrebbe puntare più decisamente su quattro aspetti, di seguito distintamente considerati.

Anzitutto rileva la tendenza alla solidarietà mutualistica e il fenomeno – già richiamato – della c.d. emigrazione di ritorno, che congiuntamente favoriscono l'immedesimazione empatica tra gli autoctoni-emigrati di ritorno e i nuovi immigrati (come nei casi di Ripabottoni e Oratino)<sup>45</sup>.

In secondo luogo, merita richiamare la tradizione di trasferimenti privati (rimesse) come fattore storico di modernizzazione del Molise<sup>46</sup>. Durante tutto il Novecento, infatti, un numero consistente di molisani è emigrato oltreoceano (Stati Uniti, Argentina, Brasile, Canada), mantenendo rapporti costanti con il contesto di origine<sup>47</sup>. Le rimesse economiche inviate da questo gruppo sociale nel corso del tempo hanno avuto un impatto considerevole in termini di sviluppo locale e hanno comportato soprattutto la trasmissione di conoscenze, competenze e comportamenti positivi e favorevoli al cambiamento (culturale, nei ruoli e così via)<sup>48</sup>.

In terzo luogo, pesa il coinvolgimento di una significativa fetta del c.d. terzo settore nell'accoglienza e integrazione, che supplisce alla storica carenza di politiche effettive di protezione sociale (i fondi destinati sono molto esigui se paragonati a quelli dei Paesi del Nord d'Europa). Il ruolo delle organizzazioni no-profit è determinante. In particolare, quelle di orientamento confessionale in Molise hanno svolto un fondamentale compito suppletivo (in particolare, le parrocchie molisane, come quella

<sup>45</sup> Sia consentito in proposito rinviare a H. CAROLI CASAVOLA, *L'integrazione nella società pluralista e i migranti*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», vol. 70, n. 2, 2020, pp. 383 e ss., spec. pp. 397-8.

<sup>46</sup> P. BEVILACQUA, A. DE CLEMENTE, E. FRANZINA, *Storia dell'emigrazione italiana*, Donzelli, Roma 2009, C. CANCELLARIO, *Migrazione è sviluppo. Diaspore, rimesse sociali e capacity building delle istituzioni dei Paesi di origine*, Meltemi, Sesto San Giovanni 2018.

<sup>47</sup> Sulla "vocazione migratoria" come patrimonio e caratteristica permanente della popolazione molisana, I. ZILLI, *Una fonte per la storia dell'emigrazione italiana: le "liste d'imbarco" per Ellis Island*, in M.R. CARLI, G. DI CRISTOFARO LONGO, I. FUSCO (a cura di), *Identità mediterranea ed Europa. Mobilità, migrazioni, relazioni interculturali*, Cnr, Roma 2009, pp. 439 e ss., spec. p. 459-66.

<sup>48</sup> La concettualizzazione delle "rimesse sociali" si deve a P. LEVITT, *Social Remittances: A Local-Level, Migration-Driven Form of Cultural Diffusion*, in «The International Migration Review», vol. 32, n. 4, 1998, pp. 926-48. Fra i primi cinque Paesi di nascita degli imprenditori molisani compaiono Svizzera, Germania e Canada (*Rapporto Idos 2018*, p. 406).

di Venafro) durante la pandemia causata dal Covid-19: non hanno mancato di accogliere gli stranieri rimasti fuori dalla rete Siproimi dopo le restrizioni stabilite dal decreto n. 113 del 2018. In contesti rurali il pluralismo religioso è molto positivo: le Chiese, per così dire, “minori”, come quella ortodossa e la valdese, fungono anche da agenzie dell’impiego. Tale determinante ruolo è dovuto sia al fatto che, nel Sud d’Italia, le attività più coinvolgenti ed efficaci di aggregazione giovanile (attività sportive, musicali, ludiche, ricreative) sono promosse e avvengono nelle chiese di varie confessioni; sia al fatto che, indipendentemente dal carattere laico o religioso, le organizzazioni indicate condividono il riferimento a ben definiti principi e orientamenti etici, come la solidarietà sociale, il rispetto della dignità umana e del lavoro, la legalità.

Più in generale conta che vi sia la mobilitazione dell’intera società civile. Vale, in proposito, richiamare lo studio condotto dalle Università di Hildesheim ed Erlangen-Norimberga e finanziato dalla Fondazione Robert Bosch su quanto avvenuto in Germania fra il 2015 e il 2016: circa la metà della popolazione dei 92 comuni tedeschi esaminati ha lavorato in qualche modo in quel periodo con i rifugiati<sup>49</sup>. Le comunità locali hanno reagito in modi diversi alla politica d’integrazione promossa a livello federale, anche in relazione al carattere urbano o rurale delle stesse. In numerosi comuni, l’adattamento necessario a gestire la migrazione è avvenuto su una base più ampia e strategica rispetto alle esperienze precedenti, coinvolgendo una serie disparata di *network* attivi in ambito municipale. D’altro canto, le relative autorità hanno mantenuto sempre un margine di discrezionalità a favore di soluzioni individuali, hanno perseguito l’integrazione come un dovere soprattutto rispetto alla popolazione autoctona e potuto contare su trasferimenti statali ingenti e tempestivi.

Infine, esistono importanti risorse inutilizzate e che meriterebbero accurati interventi di rigenerazione. Si pensi al possibile riuso dei beni confiscati alla criminalità<sup>50</sup> – ben dieci in Molise – in un’ottica di rigenerazione, restauro e destinazione a laboratori artigianali e all’avvio di attività produttive o lavorative (non, dunque, di accoglienza).

<sup>49</sup> Come risulta dallo studio condotto dalle Università di Hildesheim e Erlangen-Norimberga e finanziato dalla Fondazione Robert Bosch, *Two Worlds? Integration Policy in Urban and Rural Areas*, che esamina 92 comuni in 12 stati tedeschi (si v. [www.boschstiftung.de/en/story/urban-versus-rural-areas-how-can-integration-work](http://www.boschstiftung.de/en/story/urban-versus-rural-areas-how-can-integration-work)).

<sup>50</sup> La Legge 109 del 7 marzo 1996, sul riutilizzo sociale dei beni confiscati, venne approvata in sede deliberante dalla Commissione giustizia.

5. Nell'attuazione delle strategie di integrazione i *gap* da colmare includono, anzitutto, il potenziamento dei servizi essenziali e strategici per l'integrazione (trasporti, salute e istruzione). In particolare, è necessario estendere la copertura di servizi socioassistenziali a un maggior numero di comuni molisani, incrementare i posti disponibili negli asili nido e nei micronidi, e i servizi per l'infanzia e l'adolescenza, e quelli di supporto ai servizi territoriali (consultori familiari, centri per la famiglia e centri antiviolenza, nonché il numero di assistenti sociali). Serve, inoltre, assicurare il coordinamento tra i vari Ats su monitoraggio e gestione dei servizi e l'impegno non soltanto dei soggetti pubblici, ma anche dei privati. Occorrerebbe, ad esempio, subordinare l'accreditamento delle strutture clinico-ospedaliere private alla garanzia di servizi di vaccinazione anti-Covid, di primo soccorso e di rianimazione. Ciò per evitare che il privato si avvantaggi della fornitura dei servizi lucrativi senza sopportarne le "esternalità" negative (ad esempio, il privato gode dei redditi di un'operazione di cardiocirurgia e al sopraggiungere di problemi il paziente passa in rianimazione al pubblico). Inoltre, ai fini del più rapido inserimento lavorativo degli stranieri regolarmente soggiornanti risulta decisivo approntare una macchina organizzativa dell'individuazione delle competenze utili possedute dalle persone potenzialmente occupabili e, in alternativa, dell'orientamento verso percorsi di formazione e istruzione. Per i richiedenti asilo e gli ospiti delle strutture della rete Sai s'impone, invece, l'esigenza di rimediare alla lacuna del mancato riconoscimento premiale delle «attività di utilità sociale» (di cui all'art. 22 *bis* del d.l. n. 13 del 2017) da essi svolte a favore delle collettività locali, nell'ambito della procedura di valutazione della richiesta di permesso da parte delle commissioni territoriali<sup>51</sup>. In una recente ordinanza, la Corte di Cassazione, con riferimento a una sentenza della Corte di Torino, che assecondava la decisione di diniego della protezione internazionale, assunta dalla Commissione territoriale, ha riconosciuto che «nel vagliare il diritto alla protezione internazionale per ragioni umanitarie il giudice, nell'ambito dell'effettiva valutazione comparativa della situazione soggettiva ed oggettiva del richiedente in caso di rimpatrio, in correlazione con la situazione d'integrazione raggiunta nel Paese d'accoglienza, deve anche tener conto del lavoro e delle attività formative e di istruzione svolte dall'interessato»<sup>52</sup>. Ciò non è previsto da una norma di legge, ma rimesso alla valutazione

<sup>51</sup> In tal senso, G. CALVELLINI, *I richiedenti asilo nel diritto del lavoro italiano*, in «Lavoro e diritto», n. 4, 2019, pp. 665 e ss., spec. pp. 683 e ss.

<sup>52</sup> C. Cass., sez. II civ., ordinanza n. 7396 del 2021, depositata il 16 marzo 2021.

discrezionale delle commissioni territoriali, nonostante l'impegno dei migranti in attività di utilità sociale a favore delle collettività locali sia previsto e consentito dalla legge.

In generale i modelli di ripopolamento delle aree interne e dello sviluppo sostenibile, come l'economia circolare, praticati nella regione, andrebbero coniugati all'innovazione sociale, anche con il più largo coinvolgimento degli enti di governo locale nella gestione dei servizi di microaccoglienza e/o accoglienza diffusa<sup>53</sup>. Per questo profilo rileva la necessità di approntamento anche di un quadro regolatorio e attuativo che sia adeguato a politiche lungimiranti e agli obiettivi di carattere universalista meritoriamente prescelti in sede di formulazione dello statuto regionale.

6. L'universalismo dei diritti fondamentali nel nostro ordinamento costituzionale impone l'uguaglianza di tutte le persone nel godimento di quei diritti sociali che devono colmare le situazioni di bisogno e disagio in cui possono versare i singoli, anche in quanto appartenenti a gruppi svantaggiati o vulnerabili. I diritti fondamentali, infatti, devono essere riconosciuti e garantiti «anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso»<sup>54</sup>.

Le diverse modalità di esercizio di un diritto fondamentale che i legislatori – nazionali e regionali – possono prescegliere, tuttavia, sono state sovente fatte coincidere con la selezione dei destinatari dei diritti stessi: la riduzione della platea dei beneficiari è stata operata subordinando l'accesso a un servizio sociale, dapprima, al requisito della residenza anagrafica che implicitamente esclude gli stranieri privi di permesso di soggiorno<sup>55</sup> e,

<sup>53</sup> D. GRIGNOLI, G. TRAMONTANO, *Migranti e inclusione sociale nel territorio molisano. Riflessioni e buone pratiche dell'accoglienza*, Carocci, Roma 2022.

<sup>54</sup> Corte cost., sent. n. 252 del 2001.

<sup>55</sup> Secondo la giurisprudenza costituzionale lo straniero è «titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona» (sent. n. 148 del 2008), che «spettano anche agli stranieri non in regola con il permesso di soggiorno» (sent. n. 299 del 2010). Se ne deduce che subordinare l'accesso a un diritto inviolabile all'iscrizione anagrafica consentita soltanto ai titolari di regolare permesso di soggiorno sia di per sé illegittimo. Ad aggravare il divario tra persone presenti sul territorio e quelle che possono ottenere l'iscrizione anagrafica presso il proprio Comune di abituale dimora intervengono talvolta le ulteriori restrizioni previste dai Sindaci, profilo sul quale si rinvia a E. GARGIULO, *I sindaci e l'«emergenza» immigrazione: dal mantra securitario al protagonismo politico*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 2019 e a P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Diritti negati e responsabilità eluse nella gestione dei servizi anagrafici*, in «asgi.it», 14 luglio 2021.

infine, all'attestazione di una residenza addirittura temporalmente protratta sul territorio<sup>56</sup>.

Per tale ragione per analizzare il grado d'inclusività delle politiche per l'immigrazione è inevitabile verificare l'uso distorto dello specifico "dispositivo" della residenza, al punto da rendere non ulteriormente rimandabile il suo inquadramento costituzionale: con la sentenza n. 186 del 2020 la Corte costituzionale ha affermato che compromettere l'iscrizione anagrafica di una persona comporti lo «stigma sociale dell'esclusione», acquistando «la specifica valenza di lesione della connessa "pari dignità sociale"» e, quindi, determinando «una condizione di "minorazione" sociale». Il riferimento alla pari dignità sociale è quanto mai pertinente ed esprime l'acquisita consapevolezza di quanto questo principio sia il vero ponte tra l'uguaglianza formale e quella sostanziale, dando appunto sostanza alla "cittadinanza costituzionale" di tutti i destinatari della Costituzione, che non può essere compromessa, tanto meno, da un atto di certificazione amministrativa.

A maggior ragione, la legislazione regionale, che ha competenza su gran parte della "cittadinanza sociale", deve essere valutata a seconda di quanto faccia leva sulla residenza e le sue qualificazioni per selezionare i "destinatari" delle politiche d'inclusione sociale. Tra le politiche sociali, che riempiono di sostanza la cittadinanza e che consentono di parlare di "cittadinanza regionale", ai nostri fini assume specifica rilevanza la competenza per le politiche d'inclusione dei migranti, unica materia regionale in grado di "attraversare" la competenza statale dell'«immigrazione»<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> Su questo istituto quale dispositivo di selezione dei beneficiari dei diritti fondamentali sia permesso rinviare al mio *L'accesso ai diritti tra regolarità e residenza*, in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti*, cit., pp. 185-194 e, per gli sviluppi del decennio successivo, *L'immigrazione e le Regioni. La paradigmatica anomalia molisana nelle politiche per l'immigrazione*, in H. CAROLI CASAVOLA (a cura di), *op. cit.*, pp. 216 e ss.

Dai "diritti di cittadinanza" è possibile riconfigurare il concetto stesso di cittadinanza, a partire da quella che ho denominato "costituzionale" (*La "cittadinanza costituzionale" degli stranieri: una questione d'efficacia costituzionale*, in L. RONCHETTI (a cura di), *La Repubblica e le migrazioni*, Giuffrè, Milano 2014, pp. 25-62) al cui interno si articola il concetto di "cittadinanza sociale regionale" come cittadinanza sostanziale (cfr. il mio *La cittadinanza sostanziale tra costituzione e residenza: immigrati nelle regioni*, in «Costituzionalismo.it», n. 2, 2012, pp. 1-26).

<sup>57</sup> Per un'analisi della disciplina relativa alla competenza esclusiva statale "immigrazione" (art. 117, comma 2, lett. i), Cost.) intesa come disciplina «degli aspetti che attengono al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri» (Corte cost., sent. n. 300 del 2005) si rinvia per la normativa di rango primario a R. CHERCHI, *Lo straniero e la Costituzione. Ingresso soggiorno e allontanamento*, Jovene, Napoli 2012 e per quella

Nell'esercizio di tale competenza regionale, dunque, acquista saliente rilievo giuridico come si qualificano i destinatari stranieri, se si operino distinzioni all'interno della categoria nel suo insieme e quanto si decida o meno di considerarli parte indistinguibile dei beneficiari di prestazioni sociali fondamentali.

Sebbene l'universalismo incondizionato originario abbia conosciuto un importante restringimento, la vigente disciplina molisana conserva, tuttavia, un'impronta includente soprattutto se comparata a quella di altre Regioni che, similmente allo Stato<sup>58</sup>, hanno fatto leva sul criterio dell'«anzianità di residenza sul territorio» per limitare il concreto accesso alle prestazioni da parte degli stranieri<sup>59</sup>. Al contrario, il Molise ha adottato

amministrativa a M. SAVINO, *La libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Giuffrè, Milano 2012.

<sup>58</sup> Cfr. le sette dichiarazioni di incostituzionalità sentt. nn. 306 del 2008 (indennità di accompagnamento), 11 del 2009 (pensione di inabilità), 187 del 2010 (assegno mensile di invalidità), 329 del 2011 (indennità di frequenza per i minori invalidi), 40 del 2013 (indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili), 22 del 2015 (assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili e ai sordomuti), 230 del 2015 (pensione d'invalidità civile per sordi e dell'indennità di comunicazione) dell'art. 80 della legge finanziaria del 2001 che in materia di politiche sociali subordinava al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri di varie forme previdenziali e assistenziali per invalidità e inabilità. Con la recente sent. n. 50 del 2019 potrebbe aprirsi una nuova stagione perché la Corte costituzionale ha ritenuto non fondata l'analogia questione posta per l'assegno sociale, che spetta a coloro che abbiano raggiunto i sessantasette anni di età privi di reddito adeguato. Per accedervi gli stranieri, oltre alla residenza continuativa in Italia da almeno dieci anni, devono essere titolari della carta di lungo soggiornanti.

<sup>59</sup> Se nel 2011 il Molise aveva adottato una prima timida forma di restrizione in materia di microcredito, questa venne abrogata già nel 2013 nelle more del processo costituzionale promosso dallo Stato: al fine di eliminare ogni motivo d'illegittimità costituzionale il Molise modificava la l. n. 5 del 2011 e sopprimeva il requisito della residenza protratta per i soggetti destinatari delle provvidenze sociali sotto forma di microcredito. Tale previsione era stata impugnata dallo Stato perché recante «nel tessuto normativo un elemento di distinzione arbitrario, non correlato agli altri particolari requisiti (consistenti in situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale), che rappresentano “il presupposto di fruibilità di una provvidenza sociale che, per la sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza o sulla territorialità volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale” [sentt. nn. 40 del 2011 e 432 del 2005]».

In Molise, infine, i requisiti per l'edilizia popolare residenziale sono il permesso di soggiorno, l'iscrizione alle liste di collocamento e un'occupazione regolare, requisiti invero minimali rispetto all'«anzianità di residenza» introdotta nella maggior parte delle regioni del Nord.

il citato «Reddito di residenza attiva per l'accesso al Fondo in favore di soggetti che vanno a risiedere nei comuni con popolazione fino a 2000 abitanti» che non distingue in base alla cittadinanza<sup>60</sup>. Misura lungimirante, che è stata ripresa anche in Umbria, ma che non ha invertito la rotta dello spopolamento contro il quale si era fatto affidamento anche sugli stranieri.

Modificato il quadro nazionale sull'immigrazione, anche a fronte delle migrazioni di ritorno nelle aree interne determinate dalla pandemia e facilitate dalle forme di *smart working* introdotte per combatterla<sup>61</sup>, la vocazione universalista del Molise, “puntellata” da interventi mirati a rimediare ai *gap* indicati, potrebbe riaprire una nuova stagione della lotta allo spopolamento del territorio molisano e sviluppi di effettiva integrazione degli stranieri presenti nella Regione.

D'altra parte, la deantropizzazione massiva delle aree interne ha costi talmente alti che dovrebbe scoraggiare politiche di “selezione” dei destinatari delle politiche pubbliche con la consapevolezza che il ripopolamento non può avvenire se non tramite la sapiente combinazione di “migrazioni di ritorno e quelle di arrivo”.

Certamente non ci si può limitare a mere azioni di accoglienza di straniere e stranieri per contrastare il progressivo spopolamento. Per rendere effettivo il diritto “ad abitare” queste terre antiche, oltre a facilitare il diritto “di arrivarci” da parte degli stranieri, è doveroso intervenire anche sui servizi di prossimità senza i quali non è garantito né il diritto “di restare” sia per i nativi che per gli immigrati, né quello “di ritornare” dalle diaspore nazionali e internazionali.

<sup>60</sup> Avviso del Bando del 17 ottobre 2019.

<sup>61</sup> L. CORAZZA, *Aree interne e lavoro: la grande sfida dello smart working al tempo della pandemia*, in «Civiltà Appennino», dicembre 2020.



Donatella Loprieno\*

## Accoglienza, integrazione e sviluppo: l'esperienza calabrese

### 1. Breve premessa

In alcune aree periferiche e, per molti aspetti, problematiche del territorio nazionale, in specie nell'area della Locride in Calabria, già a partire dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso, sono stati avviati percorsi d'inclusione dei migranti che hanno finito per trascendere gli esigui confini di quelle aree e sono assurti a modello innovativo di accoglienza siccome finalizzato non solo all'accoglienza ma, anche, al contrasto dello spopolamento autoctono. Le note esperienze di Badolato<sup>1</sup> prima, e di Riace<sup>2</sup>, poi, e a seguire di alcuni comuni limitrofi (la c.d. dorsale della solidarietà<sup>3</sup>) hanno, in effetti, anticipato – pur tra molte difficoltà – un certo modo di guardare ai fenomeni migratori da una prospettiva per più versi meritevole di attenzione: anzitutto, sono state sperimentate e praticate forme di solidarietà<sup>4</sup> tra soggetti

\* È professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università della Calabria.

<sup>1</sup> Si rimanda ad A. BEVILACQUA, *Accoglienza ed integrazione. Il caso di Badolato*, in «immigrazione.it», febbraio 2007.

<sup>2</sup> Si veda M. RICCA, *Riace, il futuro è presente. Naturalizzare «il globale» tra immigrazione e sviluppo interculturale*, Dedalo, Bari 2010. Al di là di ogni considerazione sulle vicende giudiziarie che hanno, da ultimo, colpito Mimmo Lucano, già sindaco di Riace, un dato deve essere sottolineato: a Riace è stato invertito il processo di spopolamento passando dai circa 1600 abitanti del 2001 a oltre 2300 abitanti nel 2017. Il centro storico del paese ha conosciuto un ripopolamento anche grazie al ritorno dei residenti, il riuso delle botteghe, la ristrutturazione delle case abbandonate e delle aree comuni.

<sup>3</sup> Si tratta di una fascia di comuni della costa ionica reggina che comprende Badolato, Caulonia, Stignano fino a Riace.

<sup>4</sup> Alla solidarietà, come principio costituzionale, sono state dedicate negli ultimi anni importanti riflessioni. Si vedano, tra i molti, B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà (a proposito di eguaglianza ed effettività dei diritti e tematizzazione della differenza)*, in EAD., C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solida-*

privati (le popolazioni autoctone e i migranti stessi) e pubblici (gli enti locali), tendenzialmente esclusi dai grandi flussi economici. Non che esperienze simili non vi siano state in altre parti d'Italia, ma proprio il fatto che in quest'area della Calabria abbiano assunto una specifica consistenza solleva domande complesse. Per rispondere a queste ultime si deve partire da una doverosa premessa sulle trasformazioni che, nell'ultimo trentennio, hanno riguardato i movimenti in entrata e in uscita in generale nel Mezzogiorno d'Italia e sul "desolante" quadro macroeconomico calabrese.

Fino all'ultimo decennio del secolo scorso, le regioni del Meridione d'Italia conoscevano quasi una sola direzione dei fenomeni migratori: l'emigrazione. A partire dagli anni Novanta del Novecento, invece, in presenza di un grave squilibrio nella distribuzione territoriale della popolazione e nonostante il perdurare di tassi di disoccupazione elevati, queste aree – da luoghi prevalentemente di partenza – sono divenute luoghi di arrivo di migranti sia politici che economici. Il fatto che il Mezzogiorno, e talune sue parti in specie, siano adesso terra di approdo<sup>5</sup> non ha comportato, *ipso facto*, che si sia smesso di "fuggire" da esse per cercare altrove migliori condizioni di vita. Negli ultimi anni, l'emigrazione dal Sud Italia verso le "opulente" regioni del Nord e verso l'estero ha ripreso vigorosamente a segnare le esistenze di un numero importante di giovani donne e uomini<sup>6</sup>,

*rietà*, Giuffrè, Milano 2003; S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in «Politica del diritto», n. 4, 2012, pp. 525 e ss.; S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari 2014; L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in «Costituzionalismo.it», n. 1, 2016, pp. 45 e ss.; G. BASCHERINI, *La solidarietà politica nell'esperienza costituzionale repubblicana*, in «Costituzionalismo.it», n. 1, 2016, pp. 125 e ss.

<sup>5</sup> Il termine "approdo" è particolarmente indicativo tenuto conto che nel solo 2015 i porti calabresi di Reggio Calabria, Crotone e Corigliano Calabro sono stati protagonisti di 129 eventi di sbarchi che hanno coinvolto circa 25mila migranti. Più in generale, anche nel 2016 (come negli anni precedenti a partire dal 2011) la regione in cui avviene il maggior numero di sbarchi è la Sicilia (circa il 68 per cento del totale) cui seguono la Calabria (con il 17 per cento) e la Puglia (con il 6 per cento). I porti maggiormente interessati dagli sbarchi, per il 2016, sono stati Augusta (14,1 per cento), Pozzallo (10,5 per cento), Catania (9,9 per cento), Messina (8,4 per cento), Palermo, Trapani e Reggio Calabria (8,3 per cento ciascuno). Cfr. *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017*, elaborato da Anci, Caritas italiana, Cittalia, Servizio centrale dello Sprar, in collaborazione con Unhcr, pp. 73-74, [www.unhcr.it/wp-content/uploads/2017/10/Rapporto\\_2017\\_web.pdf](http://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2017/10/Rapporto_2017_web.pdf). Per gli anni successivi non sono disponibili i dati disaggregati per regione ma pare sufficiente ricordare come nel 2021 solo nella struttura portuale di Roccella Jonica (Rc) sono sbarcati oltre seimila migranti.

<sup>6</sup> Pur se riferito in prevalenza alla situazione calabrese, si rinvia a M. STRANGES, *Lo spopolamento in Calabria nel quadro delle dinamiche demografiche del Mezzogiorno*,

spesso con profili professionali caratterizzati da qualifiche medio-alte che stentano a inserirsi in un asfittico e inquinato mercato del lavoro e/o non sono più disposti a vivere “nel” e “di” precariato. Si tratta di numeri<sup>7</sup> che raccontano, più di qualsiasi altra analisi, della persistenza di un profondo divario tra il nord e il sud della Penisola e della non rimozione di ostacoli di natura sociale ed economica pesantemente incidenti sul principio di eguaglianza interterritoriale<sup>8</sup>.

in [www.opencalabria.com](http://www.opencalabria.com), 28 novembre 2017. I dati mostrano inequivocabilmente come tutto il Mezzogiorno sia attraversato da una dinamica naturale negativa, con un valore del tasso di crescita naturale al 2016 pari al -1,7 per cento. Anche nel Nord e nel Centro si rinvergono dinamiche naturali negative compensate, però, a differenza che nel Mezzogiorno, da una dinamica migratoria positiva che comporta quasi una crescita zero. Nel Mezzogiorno sommando il tasso di crescita naturale negativo (-1,7 per cento) e il tasso di crescita migratorio anch'esso negativo (-1,3 per cento) si arriva a una decrescita complessiva, per il 2016, del -3 per cento. Particolarmente inquietante è anche il depauperamento di capitale umano. L'ultimo *Rapporto Svimez sull'economia del Mezzogiorno* rileva come ci sia, nell'ultimo quindicennio, un saldo migratorio negativo e la perdita di circa duecentomila laureati meridionali. Moltiplicando questa cifra per il costo medio necessario a sostenere un percorso d'istruzione secondaria vi è una perdita netta, solo in termini finanziari, di circa trenta miliardi di euro. Si vedano pure le schede sul Mezzogiorno, elaborate dall'Agenda per la Coesione territoriale, ove a proposito degli indicatori demografici si legge che la significativa diminuzione del tasso naturale, e quindi della natalità, azzeratasi nel 2010 si è poi attestata su valori negativi, con flussi migratori interni significativi e strutturalmente in uscita verso il Centro-Nord (cfr. *Schede regionali. Analisi socio-economica del territorio italiano e delle risorse per le politiche di coesione. Mezzogiorno*, n. 2 – Dicembre 2017, p. 5, [www.agenziacoesione.gov.it](http://www.agenziacoesione.gov.it)). Ancora più sconcertanti i dati che emergono dal documento *Spopolamento e abbandono scolastico in Calabria*, aprile 2021, [https://eurispes.eu/wp-content/uploads/2021/04/edit\\_2021-eurispes\\_spopolamento\\_calabria.pdf](https://eurispes.eu/wp-content/uploads/2021/04/edit_2021-eurispes_spopolamento_calabria.pdf).

<sup>7</sup> Gli indicatori socioeconomici delle regioni meridionali nel *Rapporto Svimez 2017* sull'economia del Mezzogiorno indicano per la Calabria un tasso di disoccupazione naturale (per il 2016) del 23, 2 per cento, per la Puglia del 19,4 per cento, del 20,4 per cento in Campania, solo del 13,3 per cento in Basilicata e del 22,1 per cento in Sicilia, [www.svimez.info](http://www.svimez.info). Il tasso di occupazione nel Mezzogiorno resta il più basso d'Europa (inferiore del 35 per cento alla media Ue). Sull'impatto del Covid-19 nel Paese del c.d. doppio divario (Italia sempre più lontana dall'Europa e Sud sempre più lontano dal Nord), si veda il *Rapporto Svimez 2020. L'economia e la società del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 2021.

<sup>8</sup> Dal Censimento Istat 2019 si evince come, rispetto al 2011, la popolazione straniera in Calabria ha conosciuto un incremento, ma le tendenze demografiche del 2021 mostrano che la componente straniera ha perso quasi del tutto la caratteristica anti-declino che ne l'aveva connotata in passato; cfr. [https://www.istat.it/it/files/2021/02/Censimento-permanente-della-popolazione\\_Calabria.pdf](https://www.istat.it/it/files/2021/02/Censimento-permanente-della-popolazione_Calabria.pdf).

## 2. *Il desolante quadro macroeconomico calabrese*

In base al *Rapporto della Banca d'Italia sulla economia regionale* del giugno 2020<sup>9</sup>, nel 2019 l'economia calabrese in termini reali risultava ancora inferiore di 14 punti percentuali rispetto ai livelli del 2007 e per il 2020 si pronosticava (e si è realizzata) un'ulteriore caduta come conseguenza della fase pandemica. La tanto auspicata ripartenza per la Calabria ha fatto i conti con i fattori strutturali che caratterizzano l'economia regionale e che ne condizionano produttività e livelli d'investimento. Si tratta di un contesto fragile, contraddistinto da tassi di occupazione molto bassi rispetto al livello nazionale e in cui, per la mancanza di occasioni lavorative, i livelli di disegualianza e povertà sono superiori rispetto al resto del Paese. Nel 2019, il tasso di occupazione si è attestato al 42 per cento, tre punti percentuali sotto ai livelli precrisi del 2007 e con un divario negativo di 17 punti percentuali. Il divario di genere, già superiore rispetto alla media italiana, ha continuato ad ampliarsi. Peggiori rispetto alla media sia nazionale che del Mezzogiorno, sono anche i dati relativi, ad esempio, alla qualità dei servizi per tutta una serie di indicatori: le famiglie calabresi registrano le maggiori difficoltà di accesso ai servizi essenziali (12,8 per cento rispetto alla media italiana del 7,3 per cento). Nel periodo 2001-2017, la crescita dell'occupazione dipendente nel settore privato è stata interamente riconducibile al comparto dei servizi, in prevalenza quelli a intensità di conoscenza medio-bassa (commercio, alberghi e ristorazione). Un'economia, dunque, fortemente improntata alla terziarizzazione. L'agricoltura, che in Calabria ha un peso più rilevante rispetto al resto del Paese è caratterizzata dall'elevato impiego di lavoro stagionale. I principali distretti agricoli hanno intensificato la produzione, senza innovare, e il particolare tipo di coltivazioni richiede manodopera a basso costo. Si tratta, come noto, di un segmento del mercato del lavoro in cui i migranti, specie se in condizioni d'irregolarità del soggiorno, si sono inseriti. In generale, gli imprenditori agricoli autoctoni hanno "preferito" mantenere basso il costo del lavoro senza dover ricorrere a investimenti per la meccanizzazione della produzione agricola<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Si veda [https://www.istat.it/it/files/2021/02/Censimento-permanente-della-popolazione\\_Calabria.pdf](https://www.istat.it/it/files/2021/02/Censimento-permanente-della-popolazione_Calabria.pdf).

<sup>10</sup> Si rimanda, sul punto, ad A. CORRADO, *Migrazioni e lavoro agricolo in Italia: le ragioni di una relazione problematica*, in «Open Society Foundations», Open Society European Policy Institute, Brussels 2018.

Un altro fattore da tenere in debita considerazione, per meglio comprendere la dinamica tra immigrazione e (potenziale) sviluppo nell'esperienza calabrese, è la particolare morfologia del suo territorio che è prevalentemente montana e collinare con un risicato cinque per cento di pianura. Nel corso degli anni, la popolazione si è spostata verso le zone costiere e ciò ha provocato, insieme al mai sopito esodo dei e delle calabresi, il progressivo abbandono delle aree interne e di quelle meno accessibili. Il sistema insediativo si presenta alquanto disarticolato con numero elevato di comuni (404) di cui il 79 per cento ha una popolazione non superiore ai cinquemila abitanti, il 19,3 per cento ha meno di mille abitanti<sup>11</sup>.

La classificazione del territorio, elaborata dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica, per la definizione della Strategia nazionale per le aree interne (Snai), mostra come all'interno del territorio calabrese vi sia una prevalenza di comuni classificabili in termini di aree interne: l'80 per cento del totale (contro la media nazionale del 52 per cento) e in cui risiede poco più della metà della popolazione regionale. I comuni periferici (140) e ultraperiferici (22) incidono per il 40 per cento. In queste aree interne, tra il 1981 e il 2011, c'è stata una perdita di popolazione del 21 per cento circa<sup>12</sup>. Tale Strategia per le aree interne, come noto finalizzata a contrastare il declino (demografico ed economico) di una parte importante del territorio italiano, considera i flussi migratori, declinati in termini di "nuove popolazioni", un'importante occasione di sviluppo. Ciò almeno per tre motivi: anzitutto per la promozione dello sviluppo attraverso la costituzione di reti con la residua popolazione autoctona in ottica di potenziamento della struttura demografica; in secondo luogo, perché se integrate, le nuove popolazioni produrrebbero valore territoriale; infine, perché spesso le nuove popolazioni fanno riferimento

<sup>11</sup> Si tratta per la gran parte di comuni di piccole dimensioni caratterizzati da quella bassa "complessità sociale" cui faceva riferimento, da ultimo, il IX Rapporto, *Indici di integrazione degli immigrati in Italia*, realizzato dal Cnel e dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (luglio 2013), vale a dire territori che «non fanno capo ad aree urbane particolarmente estese o realtà metropolitane, caratterizzate da una forte concentrazione demografica, da una vita più frenetica e competitiva, da meccanismi selettivi (quando non escludenti), da strutture (e sovrastrutture) di mediazione che regolano i rapporti sociali rendendoli sempre più indiretti e anonimi, aumentando così il senso di estraneazione, di marginalizzazione, di non appartenenza» (p. 14).

<sup>12</sup> Cfr. A. CORRADO, M. D'AGOSTINO, *I migranti nelle aree interne. Il caso della Calabria*, in «Agriregionieuropa», anno 12, n. 45, giugno 2016.

a reti di relazioni lunghe connettendo gli spazi marginali a quelli urbani e connettendo le scarse risorse locali a quelle nazionali<sup>13</sup>.

Vi è comunque da rilevare come la persistenza di linee di accesso di minore resistenza ha fatto del Mezzogiorno, e della Calabria in particolare, la porta di ingresso privilegiata per l'immigrazione c.d. irregolare così come il luogo di transito verso un altrove più ambito e cioè verso quelle aree del Paese dove maggiori sono le possibilità d'inserimento nel mercato del lavoro. Pur non rappresentando quasi mai la destinazione finale, la Calabria, "grazie" all'esistenza di un cospicuo settore informale di offerta di lavoro a bassa o inesistente specializzazione, ha finito per favorire prevalentemente, ma non solo, le migrazioni di transito e quelle stagionali.

Com'è stato giustamente sottolineato, l'inserimento delle popolazioni migranti – specie nell'ottica di sviluppo di territori fragili – si presenta «come un processo complesso e problematico, che si configura in maniera diversa soprattutto in rapporto a specifiche dinamiche sociali e caratteristiche strutturali dei contesti locali, pure presentando indubbi elementi di innovazione e di rilevanza strategica per la sostenibilità dei servizi locali, dei sistemi produttivi e ambientali»<sup>14</sup>.

### 3. *La c.d. legge "Riace"*

Quanto alle politiche di accoglienza, le risposte istituzionali regionale e locali, in Calabria, sono state quasi sempre inadeguate e le modalità di sfruttamento dei migranti sono state (e sono) tali da far parlare di persistenza di autentiche forme di paraschiavismo. A queste condizioni estreme di sfruttamento lavorativo, che le vicende di Rosarno del 2010 hanno portato alla ribalta, si sono sommati i *deficit* strutturali della regione Calabria in termini di politiche sociali, abitative, di sistemi di governance territoriale.

Questo appena considerato è il versante più problematico e tristemente evidente del rapporto tra la Calabria e i fenomeni migratori. Tuttavia, se ci si limitasse a esso e alla scarsa propensione di tale Regione a dotarsi di quadri normativo-programmatici sulle politiche sociali, o alla debolezza delle politiche socioassistenziali, sanitarie, abitative o di contrasto al lavoro sommerso, finiremmo per trascurare alcune reazioni e trasformazioni

<sup>13</sup> Così B. MELONI, *Lo sviluppo rurale*, Cucc, Cagliari 2006.

<sup>14</sup> Cfr. A. CORRADO, M. D'AGOSTINO, *I migranti nelle aree interne. Il caso della Calabria*, in «Agriregionieuropa», anno 12, n. 45, giugno 2016.

positive che i fenomeni migratori hanno prodotto, anche in termini di politiche legislative e di politiche pubbliche. Se, infatti, contrariamente a quel che accade in altri parti d'Italia<sup>15</sup>, in molti luoghi del Mezzogiorno in generale, e della Calabria in particolare, i e le migranti «vengono invitati, accolti e inseriti nel tessuto urbano e demiotico»<sup>16</sup> e numerosi comuni aderiscono al modello di accoglienza integrata per i richiedenti protezione internazionale e i rifugiati, o a proposte progettuali miranti a rafforzare la capacità di gestione dei flussi migratori non programmati e con processi di partecipazione dal basso, sono soprattutto queste specificità a meritare attenzione<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Tra i molti esempi possibili, il più calzante è quello relativo alla recente vicenda delle c.d. ordinanze comunali anti profughi adottate da molti sindaci della Lombardia in materia di accoglienza dei richiedenti asilo. Tali ordinanze mirano a imporre a privati o associazioni, senza ragionevoli motivazioni, oneri di comunicazione ai Comuni evidentemente lesive della libertà contrattuale dei privati e concernenti dati già a disposizione del Comune stesso o delle Prefetture. Dopo la segnalazione dell'Asgi (Associazione studi giuridici sull'immigrazione) e di altre associazioni, nel settembre del 2017 il Prefetto di Milano, con una lettera inviata alle amministrazioni di pertinenza, segnalava ai Sindaci i forti dubbi di legittimità di tali ordinanze. Se ne veda la ricostruzione su [www.asgi.it/asilo-eprotezione-internazionale/richiedenti-asilo-ordinanze-comuni-prefetto-milano](http://www.asgi.it/asilo-eprotezione-internazionale/richiedenti-asilo-ordinanze-comuni-prefetto-milano). In realtà, il fenomeno delle ordinanze anti immigrati dei sindaci cd. sceriffi era già affiorato nel decennio precedente. Anzi, è stato proprio l'ambito comunale quello in cui l'orientamento di una certa classe politica «diretto a fare delle problematiche inerenti all'immigrazione uno dei decisivi fattori di identità politica», ha condotto alcuni sindaci a cercare «il consenso degli elettori mediante provvedimenti abnormi, che talvolta sono assurti alle cronache nazionali» ma più spesso si sono persi nelle cronache locali (così P. CARROZZA, *Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali*, in C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *Metamorfofi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Editoriale Scientifica, Napoli 2016, p. 113). Sulle ordinanze comunali contro i migranti, cfr. A. LORENZETTI, *Discriminazioni razziali ed etniche nelle ordinanze dei Sindaci e negli ordinamenti municipali*, in D. TEGA (a cura di), *Le discriminazioni razziali ed etniche. Profili giuridici di tutela*, Armando, Roma 2011, pp. 205-218.

<sup>16</sup> M. RICCA, *op. cit.*, p. 6. A Condofuri, piccolo borgo dell'area grecanica del reggino, gli stranieri residenti a gennaio 2021 rappresentano il 7,9 per cento della popolazione residente e qui la comunità straniera più numerosa è quella proveniente dall'India. Sempre nella area, a Roghudi gli stranieri (per la maggioranza provenienti dal Marocco) rappresentano il 15 per cento della popolazione residente.

<sup>17</sup> Nel 2016, ad esempio, un comune calabrese ogni otto aveva aderito alla rete Sprar e nell'ottobre del 2017 ben 190 comuni (sui 405 dell'epoca) hanno sottoscritto il Protocollo d'intesa per aderirvi. Nel gennaio 2021 si contavano ben cento progetti attivi (83 ordinari, 12 per Msna e ben cinque per soggetti con disabilità) con 91 enti locali titolari di progetti. A gennaio 2022, in Calabria, risultano finanziati 111 progetti (83 ordinari, 23 per Msna, cinque per disagio mentale o disabilità).

Bisogna, dunque, ricordare che in Calabria - probabilmente la più "problematica" delle regioni italiane, attesa la pervicacia e la forza invasiva della organizzazione mafiosa *ivi* presente<sup>18</sup> - è stata approvata, nel 2009, una legge in materia d'immigrazione "diversa" rispetto alle altre normative regionali. Diversa anzitutto quanto a destinatari non presentandosi come una legge di settore sull'immigrazione<sup>19</sup>, ma indirizzandosi contestualmente ai richiedenti asilo, ai rifugiati e alle comunità locali calabresi; inoltre, essa mira alla realizzazione di un progetto assai ambizioso: tessere una trama tra l'accoglienza per chi è dovuto scappare dalla propria terra e la resilienza di chi, in Calabria, è restato al fine di attivare percorsi di sviluppo sociale, economico e culturale. In breve, la sfida era quella di coniugare le migrazioni forzate e lo sviluppo regionale in una prospettiva di solidarietà e sostenibilità e invertire il luogo comune che vede nella presenza dei rifugiati un onere, un problema di sostenibilità economica e sociale invece che un'opportunità. La solidarietà, quale elemento imprescindibile per l'accoglienza dei migranti forzati, viene, dunque, intesa come «riferimento fondativo del nuovo concetto di cittadinanza, intesa come l'insieme dei diritti che accompagnano la persona quale che sia il luogo dove essa si trova e il cui riconoscimento è funzione appunto di una logica solidale, che generalizza l'inclusione dell'altro rafforzando lo stesso riferimento al principio di eguaglianza»<sup>20</sup>.

In sintonia e attuazione di quanto previsto dall'art. 2 dello Statuto, la l. r. calabrese n. 18 del 2009<sup>21</sup> si propone di concorrere all'attuazione del diritto di asilo di cui all'art. 10 Cost. nella pluralità delle fattispecie di

<sup>18</sup> Sull'eccezionalità della situazione calabrese, cfr. A. RAUTI, A. SPADARO, *Senso dello Stato, familismo amorale e 'ndrangheta: il problema dell'inquinamento criminale della partecipazione politica in Calabria*, in «Federalismi.it», gennaio 2011.

<sup>19</sup> La mancanza in Calabria di una legge specifica dedicata all'immigrazione ove siano individuate le modalità d'integrazione, le forme d'intervento socio-assistenziali, le competenze istituzionali e gestionali dei diversi livelli è certamente criticabile. Le disposizioni applicabili agli stranieri devono così essere rintracciate nella pregressa normativa e in specie nella l.r. n. 32/1996 per quanto riguarda l'edilizia residenziale pubblica e nella l.r. n. 23/2003 quanto all'accesso ai servizi socio-assistenziali.

<sup>20</sup> In tale senso, S. RODOTÀ, *op. cit.*, p. 33.

<sup>21</sup> Sulla legge regionale calabrese n. 18/2009, cfr. M. RICCA, *op. cit.*; S. POLIMENI, *Un imprevedibile circuito virtuoso: disciplina sull'immigration regime ed esigenze di "sviluppo locale"* (Notarella a margine della L. reg. calabrese n. 18/2009), in C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Editoriale scientifica, Napoli 2015, pp. 379-411. Più in generale, e da un punto di vista sociologico, si veda il recente contributo di A. ELIA, E. JOVELIN, *Rifugiati e welfare nei piccoli Comuni del Mezzogiorno*, in «Politiche sociali», n. 2, 2017, pp. 283-298.

protezione internazionale in cui esso al tempo della sua approvazione si inverteva (rifugio, protezione sussidiaria e protezione umanitaria). L'accoglienza dei richiedenti (una qualche forma di) protezione internazionale e di quanti tra di loro che riescono poi a ottenerla si declina in tale legge regionale sotto forma di «inserimento socio-lavorativo» attraverso la previsione di diversi strumenti. Nella trama legislativa si usa anche la parola «interazione» (art. 2, comma 6) che sembra voler rifuggire da tentazioni assimilazioniste o anche di mera tolleranza della presenza dei migranti sul territorio regionale. Anche la scelta della parola «inserimento» è densa di significato perché richiama il tentativo di colmare e riempire luoghi lasciati vuoti da altre migrazioni. A tale scopo, la Giunta regionale approva ogni tre anni un Piano regionale che tiene conto dell'evoluzione normativa in materia di asilo, rifugio e protezione sussidiaria e umanitaria, sia nazionale che sovranazionale e internazionale, nonché della reale situazione del fenomeno migratorio (art. 2)<sup>22</sup>.

Il secondo obiettivo che tale normativa si pone, legato a filo doppio a quello della accoglienza, è lo sviluppo delle Comunità locali. A norma dell'art. 4, n. 1, la Regione attraverso lo strumento della programmazione triennale «sostiene con priorità interventi, di durata anche pluriennale, in favore di comunità interessate da un crescente spopolamento o che presentano situazioni di particolare sofferenza socio-economica che intendano intraprendere percorsi di riqualificazione e di rilancio socio-economico e culturale collegati all'accoglienza dei richiedenti asilo, dei rifugiati, e dei titolari di misure di protezione sussidiaria e umanitaria». Tali interventi, di cui sono titolari i Comuni (singoli o associati), le province e le comunità montane, devono essere congrui e socialmente sostenibili, rispetto alle «potenzialità, culturali ed economiche del territorio in cui si inseriscono» (art. 4, n. 4).

<sup>22</sup> Nel 2012 è stato approvato il Primo Piano triennale dedicato ai richiedenti asilo ove si stanziavano quote consistenti dei Pisu (Programmi integrati di sviluppo urbano della Programmazione Ue 2007-2013) per risolvere le emergenze abitative delle aree delle piane agricole (Rosarno, *in primis*) caratterizzate da fenomeni di concentrazione dei migranti con condizioni alloggiative insopportabilmente ai limiti della sopravvivenza. A oggi, tuttavia, tale situazione permane quasi sostanzialmente inalterata. Per un'analisi degli strumenti finanziari e della progettualità regionale calabrese per l'inclusione sociale, cfr. A. SARLO, M. IMPERIO, F. MARTINELLI, *Immigrazione e politiche di inclusione in Calabria*, Rapporto di Ricerca realizzato nell'ambito del progetto Prin - Piccoli comuni e coesione sociale: politiche e pratiche urbane per l'inclusione sociale e spaziale degli immigrati, Cattedra Unesco Ssiim, Venezia 2014, pp. 50 e ss.

Tra le attività realizzabili tramite i finanziamenti concessi dalla Regione spiccano, oltre ai programmi di accoglienza, all'orientamento legale e sociale, all'inserimento lavorativo, alla prosecuzione degli studi, «la ristrutturazione, riqualificazione ed adeguamento, nonché affitto, arredamento e manutenzione delle strutture abitative destinate all'ospitalità» e la «riqualificazione, l'adeguamento e l'allestimento di strutture destinate a fungere da centri di aggregazione sociale e culturale per gli stranieri accolti e per la comunità locale»<sup>23</sup> [art. 4, n. 5, lett. e) e f)]. Dunque, innovative modalità di *housing* sociale oltre a strutture per servizi – i centri aggregativi – da pensare come dedicate tanto ai rifugiati quanto alle collettività locali. A cautelare la Regione da possibili derive speculative sta il vincolo di destinazione d'uso per gli edifici recuperati per un periodo decennale. La priorità deve essere data a quei progetti che valorizzino le produzioni artigianali, le competenze e le tradizioni locali, che prevedano forme di commercio equo e solidale e di turismo responsabile; alla promozione di eventi culturali volti a sensibilizzare l'opinione pubblica sulla cultura dell'accoglienza allo scopo di prevenire intolleranza e razzismo; a programmi di formazione rivolti alla pubblica amministrazione.

La legge calabrese n. 18 non è stata frutto di un legislatore particolarmente fantasioso, ma l'istituzionalizzazione di esperienze di accoglienza locale spontaneamente sviluppatasi in alcuni paesi della Locride, cui si è già accennato. Le perplessità maggiori attengono anzitutto alla esiguità degli stanziamenti finanziari che rende assai difficilmente realizzabili i pur nobili obiettivi della legge in commento. Se è vero che le risorse finanziarie stanziare sono poca cosa, altrettanto vero è che quel poco «è già tanto in un Paese-nazione che impone agli immigrati una tassa correlata alla richiesta del permesso di soggiorno. Il metterci qualche euro da parte della

<sup>23</sup> In Calabria, come anche in Puglia, Sicilia e Campania, le condizioni abitative degli immigrati, soprattutto degli stagionali impiegati nel comparto agricolo, sono state assimilate a vera e propria “segregazione abitativa”. Esistono autentici ghetti per spiegare la natura dei quali viene usato il concetto di “seclusione”, ossia «di una sistemazione spaziale che rafforza la sovrapposizione di lavoro, tempo libero, riposo e più in generale la riproduzione della vita quotidiana di un individuo o di un gruppo di individui, in un unico luogo», cfr. F. GAMBINO, *Migranti nella tempesta: avvistamenti per l'inizio del nuovo millennio*, Ombre corte, Verona 2003, p. 104. La drammaticità della situazione della cartiera di Rosarno è la stessa che si può osservare nell'area di Cassibile (Siracusa), della Capitanata (Foggia), di Nardò (Lecce), dell'Agro Aversano (Caserta), della Piana del Sele (Salerno) solo per citarne alcune. Si veda, al proposito, MEDICI PER I DIRITTI UMANI, *Terraingiusta. Rapporto sulle condizioni di vita e di lavoro dei braccianti stranieri in agricoltura*, aprile 2014, [www.mediciperidirittiumani.org/pdf/Terraingiusta.pdf](http://www.mediciperidirittiumani.org/pdf/Terraingiusta.pdf).

Regione Calabria può essere preso se non altro come una dichiarazione di intenti operata con il coraggio di andare controcorrente rispetto al trend nazionale»<sup>24</sup>. Il modello di accoglienza prefigurato dalla legge regionale non è stato sufficientemente integrato nel sistema politico-amministrativo regionale e le deboli politiche sociali non hanno consentito che esso entrasse a regime.

<sup>24</sup> Cfr. M. RICCA, *op. cit.*, p. 81 (corsivo dell'A.).



## Riferimenti bibliografici

- AA. Vv., *Atlante dell'Appennino*, Fondazione Symbola, Roma 2018.
- AA. Vv., *Atti del seminario Svimez Fondo per lo sviluppo e la coesione sociale e Fondi strutturali come strumenti per l'intervento pubblico del Mezzogiorno*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 3, 2015.
- AA. Vv., *Dossier Ecomafia 2020*, realizzato da Legambiente, Ed. Ambiente, 2020.
- AA. Vv., *Dossier Statistico Immigrazione 2021*, Centro Studi e Ricerche Idos, Roma 2021.
- AA. Vv., *Dossier sull'accoglienza che fa bene all'Italia*, Legambiente, novembre 2018.
- AA. Vv., *Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, XI Rapporto Annuale a cura della Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche d'integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Roma 2021.
- AA. Vv., *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. I dati regione per regione*, Rapporto realizzato dal Gruppo Crc, Roma 2021.
- AA. Vv., *Indici di integrazione degli immigrati in Italia*, IX Rapporto realizzato dal Cnel e dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Roma 2013.
- AA. Vv., *L'economia e la società del Mezzogiorno. Rapporto Svimez 2020*, il Mulino, Bologna 2021.
- AA. Vv., *Mobilità interna e migrazioni internazionali della popolazione residente. Anno 2017*, rapporto realizzato dall'Istat, 13 dicembre 2018.
- AA. Vv., *Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. Anno 2020*, Ispettorato nazionale del Lavoro, 30 aprile 2021.
- AA. Vv., *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione. Migrazioni, emergenza sanitaria e scenari futuri*, Fondazione Leone Moressa, il Mulino, Bologna 2021.
- AA. Vv., *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union*, European Union Agency for Fundamental Rights, Fra, Vienna 2015.
- AA. Vv., *Una mappa dell'accoglienza. Centri d'Italia 2021*, Rapporto Openpolis, marzo 2021.
- AA. Vv., *Lavoratore extracomunitario ed integrazione europea. Profili giuridici*, Cacucci, Bari 2007.
- AA. Vv., *Sulla pelle viva. Nardò: la lotta autorganizzata dei braccianti immigrati*, DeriveApprodi, Roma 2012.
- ALUFFI BECK PECCOZ R., ZINCONI G. (eds.), *The legal treatment of Islamic minorities in Europe*, Peeters, Leuven 2004.

- AMBROSINI M., *La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*, il Mulino, Bologna 2001.
- ID., *Sociologia delle migrazioni*, il Mulino, Bologna 2011.
- ID., *Irregular Immigration in Southern Europe. Actors, Dynamics and Governance*, Palgrave, Cham 2018.
- ID., BOCCAGNI P. (a cura di), *L'immigrazione in Trentino. Rapporto annuale 2002*, Cinformi, Trento 2002.
- ARMAO G., *Federalismo fiscale e perequazione: l'autonomia della responsabilità*, Aracne, Roma 2013.
- ID., *Il Mezzogiorno alla ricerca di una strategia di sviluppo*, in «Istituzioni del federalismo», n. 3, 2016.
- AVALLONE G., *Sfruttamento e resistenze. Migrazioni e agricoltura in Europa, Italia, Piana del Sele*, Ombre Corte, Verona 2017.
- BALBO M. (a cura di), *Migrazioni e Piccoli Comuni*, FrancoAngeli, Milano 2015.
- BALDONI E., GIOVANNETTI M., *Gli interventi di accoglienza integrata e la ricaduta sui territori*, in «Welfare Oggi», n. 2, 2019.
- BARCA F., CASAVOLA P., LUCATELLI S. (a cura di), *Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, in «Materiali Uval», vol. 31, 2014.
- BASCHERINI G., *La solidarietà politica nell'esperienza costituzionale repubblicana*, in «Costituzionalismo.it», n. 1, 2016.
- ID., *Obbligo o parità? Ancora in tema di prestazioni assistenziali a favore degli stranieri extracomunitari, ma per l'assegno sociale ci vuole il permesso Ue per soggiornanti di lungo periodo (Osservazione a Corte cost. 15 marzo 2019 n. 50)*, in «Giur. cost.», 2019.
- BASILE F., *La nuova incriminazione delle pratiche di mutilazioni degli organi genitali femminili*, in «Dir. pen. proc.», n. 6, 2006.
- BASSOTTI M., *Sul reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: primi chiarimenti*, in «Massimario di giurisprudenza del lavoro», n. 5, 2015.
- BELLETTI M., *La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali. Un tentativo di delineare un quadro organico della giurisprudenza in argomento*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 30 gennaio 2019.
- BELVISO U., *Il regime pubblicitario dell'imprenditore agricolo (La riforma di inizio secolo)*, in «Rivista di diritto agrario», n. 1, 2002.
- BENVENUTI M., *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», n. 1, 2019.
- BETTINI M.N., *La nozione d'impresa agricola*, in AA. Vv., *Agricoltura e lavoro*, a cura di M.N. Bettini, Inea, Roma 2006.
- EAD., PIZZUTI P., *Caratteristiche e sviluppi dell'intermediazione di manodopera*, in «Diritto e lavoro», n. 1, 1994.
- BEVILACQUA A., *Accoglienza ed integrazione. Il caso di Badolato*, in «immigrazione.it», febbraio 2007.

- BIONDI DAL MONTE F., *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino 2013.
- BLAKE M., *Immigration, Jurisdiction and Exclusion*, in «Philosophy & Public Affairs», n. 2, 2013.
- BOERI T., FASANI F., *C'è tanto lavoro domestico nella sanatoria del rilancio*, in «lavoce.info», 25 agosto 2020.
- BONETTI P., ONGHIA M. D', MOROZZO DELLA ROCCA P., SAVINO M. (a cura di), *Immigrazione e lavoro: quali regole? Modelli, problemi e tendenze*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022.
- BORGHINI A., CAMPO E. (eds.), *Exploring the crisis*, Pisa UP, Pisa 2016.
- BORSI U., *Corso di diritto coloniale*, Cedam, Padova 1932.
- ID., *Cittadinanza e sudditanza coloniale nell'ordinamento odierno*, in *Atti del terzo Congresso di studi coloniali* (Firenze 12-17 aprile 1937), Sansoni, Firenze 1937, vol. 3, sez. II Giuridica.
- BOWEN J.R., BERTOSI C., DUUVENDAK J.W., KROOK M.L., *European States and their Muslim Citizens. The Impact of Institutions on Perceptions and Boundaries*, Cambridge UP, Cambridge 2015.
- BRIGUGLIO S., *Una regolarizzazione in tempo di pandemia: le lezioni del passato*, in «Questione Giustizia», 28 maggio 2020.
- BROWN W., *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*, Zone Books, New York 2015.
- BRUNIALTI A., *Le colonie degli italiani*, in *Biblioteca di Scienze politiche e amministrative*, UTET, Torino 1897, vol. 9, serie II.
- BRUZZO A., *L'Agenzia per la coesione territoriale, quale strumento della governance multi-livello volta ad una più efficiente ed efficace realizzazione in Italia della politica comunitaria di coesione*, in «Aisre.it».
- BUFALINI A., DEL TURCO G., GATTA F.L., SAVINO M., VIRZÌ F.V., VITIELLO D. (a cura di), *Annuario ADIM 2020*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021.
- CADAMURO E., *Il nuovo volto del delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro ("caporalato")*, in «Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia», n. 3-4, 2016.
- CALAFÀ L., IAVICOLI S., PERSECHINO B. (a cura di), *Lavoro insicuro. Salute, sicurezza e tutele sociali dei lavoratori immigrati in agricoltura*, il Mulino, Bologna 2020.
- CALORE A., *Cittadinanze nell'Antica Roma*, Giappichelli, Torino 2018, vol. 1.
- CALVELLINI G., *I richiedenti asilo nel diritto del lavoro italiano*, in «Lavoro e diritto», n. 4, 2019.
- CAMILLERI N., *Oltre i confini della cittadinanza*, in M. AGLIETTI (a cura di), *Finis Civitatis. Le frontiere della cittadinanza*, FrancoAngeli, Milano 2017.
- CAMPANELLA P. (a cura di), *Vite sottocosto. 2° Rapporto presidio*, Canterano 2018.
- CANCELLARIO C., *Migrazione è sviluppo. Diaspore, rimesse sociali e capacity building delle istituzioni dei paesi di origine*, Meltemi, Sesto San Giovanni 2018.
- CANELLI R., REALFONSO R., *Quota salari e regime di accumulazione in Italia*, in «Economia e Politica», 9 febbraio 2018.

- CAPRIOGLIO C., RIGO E., *Lavoro, politiche migratorie e sfruttamento: la condizione dei braccianti migranti in agricoltura*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», n. 3, 2020.
- CARLASSARE L., *Solidarietà: un progetto politico*, in «Costituzionalismo.it», n. 1, 2016.
- CAROLI CASAVOLA H. (a cura di), *Le migrazioni e l'integrazione giuridica degli stranieri*, Giappichelli, Torino 2021.
- CASSESE S. (a cura di), *Lezioni sul meridionalismo*, il Mulino, Bologna 2016.
- CAVALLO PERIN R., POLICE A., SAITTA F. (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, in L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Firenze UP, Firenze 2016.
- CAVALLO PERIN R., *Migrazioni, diritti dell'uomo e circolazione tra ordinamenti giuridici*, in ASTONE F., CAVALLO PERIN R., ROMEO A., SAVINO M. (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, Edizioni Università degli Studi di Torino, Torino 2019.
- CESARE D. DI, *Stranieri e residenti. Una filosofia della migrazione*, Bollati Boringhieri, Torino 2017.
- CHERCHI R., *Lo straniero e la Costituzione. Ingresso soggiorno e allontanamento*, Jovene, Napoli 2012.
- CHIAROMONTE W., «Cercavamo braccia, sono arrivati uomini». *Il lavoro dei migranti in agricoltura fra sfruttamento e istanze di tutela*, in «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», 2018.
- ID., *La difficoltosa integrazione attraverso il lavoro in tempi di pandemia*, in «ADiM Blog - Analisi & Opinioni», giugno 2021.
- ID., ONGHIA M. D', *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 3, 2020.
- ID., FERRARA M.D., RANIERI M. (a cura di), *Migranti e lavoro*, il Mulino, Bologna 2020.
- CIBELLI E., *Sudditanza coloniale e cittadinanza italiana libica*, Libreria Detken e Rocholl, Napoli 1930.
- CINIERO A., *Migranti e lavoro bracciantile tra sfruttamento e disinteresse istituzionale: il caso di Nardò*, [www.cronachediordinariorazzismo.org](http://www.cronachediordinariorazzismo.org), 22 febbraio 2016.
- ID., *Oltre il caporalato lo sfruttamento*, [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info), 17 giugno 2016.
- COCCIA B., DI SCIULLO L. (a cura di), *L'integrazione dimenticata. Riflessioni per un modello italiano di convivenza partecipata tra immigrati e autoctoni*, Idos, Roma 2020.
- COLOMBO C., *L'articolo 583 bis c.p. un illecito compiuto in nome della religione?*, in «Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza», 2009.
- CONSITO M., *L'accoglienza e il trattenimento del richiedente asilo dopo il c.d. decreto immigrazione 2020: tra (tiepidi) ritorni al passato e nuove restrizioni*, in «Adim Blog», Analisi & Opinioni, mese 12, 2020.
- EAD., *La cittadinanza e le sue forme*, Jovene, Napoli 2021.
- EAD., *Tutela amministrativa del migrante e ordine pubblico nella gestione dell'accoglienza*, in «Il Foro italiano-Gli speciali», n. 3, 2021.

- CORAZZA L., *Il "nuovo" caporalato e il mercato del lavoro degli immigrati*, in «Agricoltura-istituzioni-mercati», n. 2, 2011.
- EAD., *Aree interne e lavoro: la grande sfida dello smart working al tempo della pandemia*, in «Civiltà Appennino», dicembre 2020.
- EAD., DELLA MORTE M., GIOVA S. (a cura di), *Fenomeni migratori ed effettività dei diritti. Asilo, minori, welfare*, Esi, Napoli 2018.
- CORRADO A., *Migrazioni e lavoro agricolo in Italia: le ragioni di una relazione problematica*, in «Open Society Foundations», Open Society European Policy Institute, Brussels 2018.
- EAD., D'AGOSTINO M., *I migranti nelle aree interne. Il caso della Calabria*, in «Agriregionieuropa», anno 12, n. 45, giugno 2016.
- EAD., DE CASTRO C., PERROTTA D. (eds.), *Migration and agriculture: Mobility and change in the Mediterranean area*, Routledge, London-New York 2017.
- CORSI C., *La trilogia della Corte Costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in «Le Regioni», n. 5-6, 2018.
- CORVAJA F., *Libera circolazione dei cittadini e requisito di residenza regionale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, in «Le Regioni», n. 3, 2008.
- ID., *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, in «Le Regioni», n. 6, 2011.
- ID., *Finale di partita. L'incostituzionalità dei requisiti di lungo-residenza previsti dalle leggi regionali quali condizioni di accesso alle prestazioni sociali*, in «Osservatorio cost.», n. 6, 2020.
- COSTA G., *"Caporalato", intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: soluzione definitiva del problema o mero restyling normativo*, in «Lavoro e Diritto», n. 3, 2017.
- CURIGLIANO V., MASON F., *La regolarizzazione straordinaria del 2020: una prima analisi*, in «Diritto Immigrazione e Cittadinanza», n. 3, 2021.
- DEMATTEIS M., DI GIOIA A., MEMBRETTI A., *Montanari per forza. I rifugiati nelle Alpi e negli Appennini*, FrancoAngeli, Milano 2017.
- DOLSO G. (a cura di), *Dignità, eguaglianza e Costituzione*, Eut, Trieste 2019.
- DOMENICALI C., *Sull'illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l'accesso all'edilizia popolare: dalla condizionalità all'universalità dei diritti sociali?*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», n. 3, 2020.
- ELIA A., JOVELIN E., *Rifugiati e welfare nei piccoli Comuni del Mezzogiorno*, in «Politiche sociali», n. 2, 2017.
- ERAMO M. D', *Dominio*, Feltrinelli, Milano 2020.
- FANIZZA F., OMIZZOLO M., *Caporalato. An authentic Agromafia*, Mimesys International, Milano 2019.
- FERRANTI D., *La legge n.199/2016: disposizioni penali in materia di caporalato e sfruttamento del lavoro nell'ottica del legislatore*, in «Diritto penale contemporaneo», 2015.
- FERRARI S. (a cura di), *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, il Mulino, Bologna 2000.

- FOUCAULT M., *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France, 1978-1979*, Gallimard-Le Seuil, Paris 2004.
- FRANCHINI C., *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021.
- FRATTINI T., SARTORI T., *Immigrant Integration in Europe. 5th Migration Observatory Report*, Centro Studi Luca D'Agliano e Fondazione Collegio Carlo Alberto, febbraio 2021.
- GAGLIARDI B., *La polizia locale dei comuni*, Jovene, Napoli 2007.
- GAMBINO F., *Migranti nella tempesta: avvistamenti per l'inizio del nuovo millennio*, Ombre corte, Verona 2003.
- GARGIULO E., *I sindaci e l'«emergenza» immigrazione: dal mantra securitario al protagonismo politico*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 2019.
- GATTI F., *Io, schiavo in Puglia*, in «L'Espresso», 1° settembre 2006.
- ID., *Esclusivo: la nuova Gomorra è a Foggia*, in «L'Espresso», 13 agosto 2018.
- GIOVANNETTI M., *Il sistema di accoglienza e protezione per richiedenti asilo e rifugiati nei piccoli comuni italiani*, in «Contesti - Città Territori Progetti», n. 1-2, 2017.
- EAD., *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», n. 1, 2019.
- EAD., *Giro di boa. La riforma del sistema di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», n. 1, 2021.
- EAD., OLIVIERI M.S., PERI C., *Crescita, evoluzione e sviluppo: i cambiamenti operati dall'accoglienza*, 2018.
- EAD., ZORZELLA N., (a cura di), *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali. Commento al decreto legge n. 130/2020*, Pacini Giuridica, Pisa 2021.
- GIUBBONI S., *Solidarietà*, in «Politica del diritto», n. 4, 2012.
- GIUFFRIDA G., *Artt. 2135-2140, Disposizioni generali sull'impresa agricola*, in P. CENDON (a cura di), *Commentario al codice civile*, Torino 2001.
- GUARISO A., *Le incontrollabili ipocrisie in tema di lavoro immigrato*, in «Rivista critica di diritto del lavoro», n. 1, 2006.
- HOLMES S., SUNSTEIN C.R., *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, il Mulino, Bologna 2000.
- INVERSI C., *Caporalato digitale: il caso Uber Italy Srl*, in «Lavoro e Diritto», n. 2, 2021.
- KRISTEVA J., *Stranieri a sé stessi*, 1988<sup>1</sup>, trad. it. A. Serra, Donzelli, Roma 2014.
- LEOGRANDE A., *Il caporalato e le nuove schiavitù*, in «Parolechiave», vol. 55, 2016.
- ID., *Uomini e caporali. Viaggio tra i nuovi schiavi nelle campagne del Sud*, Mondadori, Milano 2016.
- LOCCHI M.C., *I meccanismi di regolarizzazione permanente in Europa: una prospettiva comparativa*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 3, 2021.
- LUISI D., NORI M., *Gli immigrati nella Strategia aree interne*, in «Dislivelli. Ricerca e comunicazione sulla montagna», n. 64, 2016.

- M. ROCCELLA, *La condizione del lavoro nel mondo globalizzato fra vecchie e nuove schiavitù*, in «Ragion Pratica», n. 35.
- MAGRINI R., *I lavoratori stranieri nel settore agricolo*, in *Dossier Statistico Immigrazione 2021*, Centro Studi e Ricerche Idos, Roma 2021.
- MANCINI D., *Il contrasto penale allo sfruttamento lavorativo: dalle origini al nuovo art. 603-bis c.p.*, [www.altalex.it](http://www.altalex.it), 26 maggio 2017.
- MANGANO A., *Gli africani salveranno l'Italia*, Rizzoli, Milano 2010.
- MARCHESINI N., GIOVANNETTI M., PACINI L., *L'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati nelle aree interne: una strategia per il rilancio del territorio*, in «Working papers. Rivista online di Urban@it», n. 2, 2018.
- MARCIANÒ A., *I più recenti sviluppi delle tutele giuslavoristiche in materia di politiche migratorie*, in «Argomenti di diritto del lavoro», n. 4, 2021.
- MARRA G., *Extrema ratio ed ordini sociali spontanei. Un criterio di sindacato sulle fattispecie penali eccessive*, Giappichelli, Torino 2018.
- MARTINO C. DE, LOZITO M., SCHIUMA D., *Immigrazione, caporalato e lavoro in agricoltura*, in «Lavoro e Diritto», n. 2, 2016.
- MARZIO F. DI (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, Donzelli, Roma 2017.
- MASTRANGELO G., *Circoncisione, infibulazione ed altre manomissioni del corpo dei minori: sanzioni penali, scriminanti e strumenti internazionali alla luce della risoluzione Onu 67/146 del 20 dicembre 2012, della risoluzione del Parlamento europeo sull'abolizione delle mutilazioni genitali femminili 2012/2684 del 14 giugno 2012 e della risoluzione del Consiglio d'Europa sull'integrità fisica dei minori, doc. 13042 del 2 ottobre 2012*, in «Dir. famiglia e persone», n. 1, 2015.
- MAZZOLA R., *Libertà di culto e sicurezza urbana nella direttiva del ministro dell'interno per le manifestazioni nei centri urbani e nelle aree sensibili*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», n. 2, 2009.
- MCBRITTON M., *Migrazioni economiche e ordinamento italiano. Una prospettiva giuslavoristica*, Cacucci, Bari 2017.
- MELONI B., *Lo sviluppo rurale*, CUEC, Cagliari 2006.
- MEMBRETTI A., CUTELLO G., *Migrazioni internazionali ed economie incorporate nelle aree montane*, in «Mondi migranti», n. 1, 2019.
- MEMBRETTI A., KOFLER I., VIAZZO P.P. (a cura di), *Per forza o per scelta*, Aracne, Roma 2017.
- MERLI G., *La sanatoria è un mezzo flop, 127 mila migranti nel limbo per motivi burocratici*, in «Il Manifesto», 7 ottobre 2021.
- MINDUS P., *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze UP, Firenze 2014.
- MISCIONE M., *Caporalato e sfruttamento del lavoro*, in «Lavoro nella giurisprudenza», n. 2, 2017.
- MOCCIA S. (a cura di), *Ambito e prospettive di uno spazio giuridico-penale europeo*, Esi, Napoli 2004.

- MONEGO D., *La "dimensione regionale" nell'accesso alle provvidenze sociali*, in «Le Regioni», n. 1-2, 2014.
- MONGILLO V., *Forced labour e sfruttamento lavorativo nella catena di fornitura delle imprese: strategie globali di prevenzione e repressione*, in «Rivista trimestrale di Diritto penale dell'economia», n. 3-4, 2019.
- MOROZZO DELLA ROCCA P., *Diritti negati e responsabilità eluse nella gestione dei servizi anagrafici*, in «asgi.it», 14 luglio 2021.
- ID., *La tutela del lavoratore in caso di mancata o interrotta regolarizzazione*, in «Questione Giustizia», ottobre 2021.
- ID. (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2021.
- MORTE M. DELLA, GLIATTA M.A., *La Strategia per lo Sviluppo delle Aree Interne e la sua implementazione in Molise e in Abruzzo*, in «Le Regioni», n. 6, 2017.
- NAPOLI O. DE, *Colonialismo e diritto pubblico: il superamento del paradigma manciniano*, in BASCHERINI G., RUOCCO G. (a cura di), *Lontano vicino. Metropoli e colonie nella costruzione dello Stato nazionale italiano*, Jovene, Napoli 2016.
- NOCIFORA E., *Quasi schiavi: paraschiavismo e super-sfruttamento nel mercato del lavoro del XX secolo*, Maggioli, Rimini 2014.
- OMIZZOLO M., *La lotta dei braccianti indiani in provincia di Latina contro lo sfruttamento lavorativo e il caporalato: lo sciopero del 18 aprile 2016*, in E. GALOSSO (a cura di), *(Im) migrazione e sindacato. Nuove sfide, universalità dei diritti e libera circolazione. VIII Rapporto*, Fond. Di Vittorio, Ediesse, Roma 2017.
- ID., *Tratta internazionale nell'area del Mediterraneo e sfruttamento lavorativo: il caso della comunità indiana in provincia di Latina*, in BALDIN S., ZAGO M. (eds.), *Europe of Migrations: Policies, Legal Issues and Experiences*, Biblioteca della Società Aperta – Studi e Ricerche, Eut, Trieste 2017.
- ID., *Migranti e diritti*, Centro studi Tempi Moderni, Simple, Macerata 2018.
- ID., *Sotto padrone*, Fondazione Feltrinelli, Milano 2019.
- ID., *Sfruttamento, caporalato e lavoratori migranti in agricoltura al tempo del Covid-19*, in *Dossier Statistico Immigrazione 2020*, Centro Studi e Ricerche Idos, Roma 2020.
- ID., SODANO P., OLIVERI F., *Exploitation, vulnérabilité et résistance: le cas des ouvriers agricoles indiens dans l'Agro Pontino*, in ALLAL A., SCALA M., LONGUENESSE E. (dir.), *Mondes du travail: mutations et résistances*, in «Confluences Méditerranée», vol. 111, n. 4, 2019.
- ID., SODANO P. (a cura di), *Migranti e territori*, Ediesse, Roma 2015.
- ONGHIA M. D', *Immigrazione irregolare e mercato del lavoro. Spunti per una discussione*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 2, 2019.
- EAD., *Le tutele previdenziali dei lavoratori agricolo tra regole speciali e abusi*, in «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», n. 2, 2019.
- EAD., *Migranti, lavoro e pandemia: nuovi problemi, vecchie risposte?*, in «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza», n. 1, 2021.

- EAD., LAFORGIA S., *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale: una lettura giuslavoristica*, in «Letteratura e Diritto», n. 2, 2021.
- PAGGI M., *La sanatoria ai tempi del coronavirus*, in «Questione Giustizia», 2020.
- PANZERA C., RAUTI A., SALAZAR C., SPADARO A. (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Editoriale scientifica, Napoli 2015.
- PAPA V., *Dentro e fuori il mercato? La nuova disciplina del lavoro stagionale degli stranieri tra repressione e integrazione*, in «Diritto delle Relazioni Industriali», 2017.
- PARUZZO F., *Accesso all'edilizia sociale: residenza protratta e certificazione dell'assenza di proprietà immobiliari. Quando differenziare è discriminatorio?*, in «Il Piemonte delle autonomie», n. 2, 2020.
- PAZZAGLI R., *Un Paese di paesi*, Ets, Pisa 2021.
- PERROTTA D., *Vecchi e nuovi mediatori. Storia, geografia ed etnografia del caporalato in agricoltura*, in «Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali», vol. 79, 2014.
- ID., *Il caporalato come sistema: un contributo sociologico*, in RIGO E. (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pacini, Pisa 2015.
- PEZZINI B., SACCHETTO C. (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Giuffrè, Milano 2003.
- PITZALIS S., *La costruzione dell'emergenza. Aiuto, assistenza e controllo tra disastri e migrazioni forzate in Italia*, in «Argomenti», n. 10, 2018.
- QUARANTA R., TRENTINI F., VILLOSO C., *Non tutti i lavoratori sono uguali davanti alla pandemia*, in «lavoce.info», 18 maggio 2021.
- RAUTI A., SPADARO A., *Senso dello Stato, familismo amorale e 'ndrangheta: il problema dell'inquinamento criminale della partecipazione politica in Calabria*, in «Federalismi. it», gennaio 2011.
- RESCIGNO P. (diretto da), *Trattato di diritto privato*, UTET, Torino 1991, vol. XV, t. 1.
- RICCA M., *Riace, il futuro è presente. Naturalizzare «il globale» tra immigrazione e sviluppo interculturale*, Dedalo, Bari 2010.
- RIGO E. (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pacini, Pisa 2015.
- RODOTÀ S., *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari 2014.
- ROMANO M.C., *Autonomia comunale e situazioni giuridiche soggettive. I regolamenti conformativi*, Jovene, Napoli 2012.
- ROMANO S., *Corso di diritto coloniale*, Athenaeum, Roma 1918.
- ID., *L'ordinamento giuridico, 1946<sup>1</sup>*, ora in *L'«ultimo» Santi Romano*, a cura di Alberto Romano, Giuffrè, Milano 2013.
- RONCHETTI L. (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle regioni*, Giuffrè, Milano 2012.
- EAD. (a cura di), *La Repubblica e le migrazioni*, Giuffrè, Milano 2014.
- ROSSI A. DE (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma 2018.

- SANTORO E., GENOVESE D., *Il contrasto allo sfruttamento lavorativo: i primi dati dell'applicazione della legge 199/2016*, in «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», 2018.
- SARLO A., IMPERIO M., MARTINELLI F., *Immigrazione e politiche di inclusione in Calabria*, Rapporto di Ricerca realizzato nell'ambito del progetto Prin - Piccoli comuni e coesione sociale: politiche e pratiche urbane per l'inclusione sociale e spaziale degli immigrati, Cattedra Unesco Ssiim, Venezia 2014.
- SAVINO M., *La libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Giuffrè, Milano 2012.
- ID., *Tornare a Tampere? L'urgenza di un dibattito sui canali regolari di ingresso*, «ADiM Blog-Editoriale», gennaio 2022.
- ID. (a cura di), *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, Editoriale Scientifica, Napoli 2014.
- ID. (a cura di), *La crisi dei migranti fra Italia e Unione europea: diagnosi e prospettive*, Editoriale Scientifica, Napoli 2017.
- SAYAD A., *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Raffaello Cortina, Milano 2002.
- SCHLESINGER P. (diretto da), *Il codice civile commentato. Artt. 2135-2140*, Milano 1990.
- SILVESTRO I. DE, *La sanatoria dei braccianti si sta rivelando una beffa*, in «Domani», 7 ottobre 2021.
- STRANGES M., *Lo spopolamento in Calabria nel quadro delle dinamiche demografiche del Mezzogiorno*, [www.opencalabria.com](http://www.opencalabria.com), 28 novembre 2017.
- STROZZA S., DE SANTIS G. (a cura di), *Rapporto sulla popolazione. Le molte facce della presenza straniera in Italia*, il Mulino, Bologna 2017.
- TEGA D. (a cura di), *Le discriminazioni razziali ed etniche. Profili giuridici di tutela*, Armando, Roma 2011.
- TORRE V., *Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento*, in «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», 2018.
- VILLA M., *Migrazioni in Italia: tutti i numeri*, [www.ispionline.it](http://www.ispionline.it), gennaio 2020.
- WALLERSTEIN I., *Il declino dell'America*, Feltrinelli, Milano 2004.
- WALZER M., *Spheres of Justice*, Basic Books, New York 1983; trad. it. G. Rigamonti, *Sfere di giustizia*, Laterza, Roma-Bari 2008.
- ZAGREBELSKY G., *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, Einaudi, Torino 2013.
- ZANFRINI L., *Un salto di qualità nella governance dell'immigrazione e della sua valorizzazione economica* (Discussion paper predisposto nell'ambito del progetto Italia 2030), novembre 2020.
- ZORZELLA N., *La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano*, in «Diritto Immigrazione e Cittadinanza», n. 1, 2018.
- ZUMPARO C. (a cura di), *Migrazioni, ruralità e politiche: analisi delle dinamiche e delle strategie in atto*, Rete rurale nazionale, Roma 2020.

# Indice

## Introduzione

Migrazioni, territorio e lavoro. Le strategie d'integrazione <i>di Hilde Caroli Casavola, Luisa Corazza, Mario Savino</i>	5
--	---

## Parte prima Integrazione e territorio

### *Manuela Consito*

Le strategie d'integrazione del migrante: un'introduzione	13
1. <i>Assimilazione, integrazione, inclusione: una progressione discontinua</i>	13
2. <i>I possibili percorsi verso l'integrazione nel rapporto tra ordinamenti</i>	14
3. <i>L'integrazione nel diritto positivo</i>	17
4. <i>L'inclusione nell'interpretazione offerta dalla giurisprudenza costituzionale</i>	18

### *Monia Giovannetti*

Il sistema pubblico di accoglienza e i suoi effetti nei territori	23
1. <i>Introduzione</i>	23
2. <i>L'evoluzione del sistema di accoglienza della rete degli enti locali</i>	25
3. <i>Il Sistema di accoglienza e integrazione: dalle principali caratteristiche della rete ai beneficiari accolti</i>	28
4. <i>Il Sistema di accoglienza e la ricaduta sui contesti territoriali</i>	32

*Giacomo D'amico*

Alla ricerca di un fondamento costituzionale:	37
diritto all'iscrizione anagrafica e libertà di soggiorno	37
1. <i>Considerazioni preliminari sull'obiettivo del presente studio</i>	37
2. <i>Le indicazioni desumibili dalla sentenza n. 186 del 2020</i>	39
3. <i>Art. 2 e art. 3 Cost.: due facce della stessa medaglia</i>	40
4. <i>Nuovi diritti o nuove forme di tutela del diritto all'identità?</i>	43
5. <i>Quali riflessi sul diritto all'iscrizione anagrafica?</i>	45
6. <i>Conclusioni</i>	47

Parte seconda

Lavoro e integrazione dei migranti

*Madia D'Onghia*

Il lavoro (regolare) come strumento d'integrazione e inclusione sociale dei migranti	51
1. <i>Premessa</i>	51
2. <i>La "contorta" disciplina dell'ingresso nel nostro Paese per motivi di lavoro</i>	52
3. <i>Le gravi forme di sfruttamento lavorativo</i>	55
4. <i>Le politiche di contrasto del lavoro irregolare dei migranti</i>	59
5. <i>Alcune best practice di integrazione lavorativa e sociale</i>	62
6. <i>Alcune osservazioni finali</i>	66

*Maria Teresa Ambrosio*

Migranti e lavoro nel "dopo" pandemia: un'integrazione (com)promessa dalla regolarizzazione straordinaria del 2020	69
1. <i>Introduzione</i>	69
2. <i>Il lavoro dei migranti "dopo" l'emergenza sanitaria: fra precarietà e sfruttamento</i>	71
3. <i>L'emersione dei rapporti di lavoro irregolari nella sanatoria 2020</i>	75
4. <i>Dal fallimento della regolarizzazione all'aumento del rischio di marginalità</i>	78
5. <i>Conclusioni</i>	81

Marco Omizzolo

Immigrazione, lavoro e sfruttamento nell'Italia contemporanea	83
1. <i>Premessa</i>	83
2. <i>Una premessa di merito e metodo: cos'è lo sfruttamento del lavoro agricolo degli immigrati</i>	84
3. <i>Sfruttamento del lavoro e segregazione: dal caporalato al padronato</i>	87
4. <i>Dati e storie d'immigrazione e sfruttamento del lavoro</i>	90
5. <i>Alcuni casi di tratta internazionale e sfruttamento del lavoro di immigrati in Italia</i>	93
6. <i>Conclusioni</i>	99

Francesco Belmonte

Lo sfruttamento dei braccianti migranti in agricoltura: il caporalato in Molise	101
1. <i>Introduzione</i>	101
2. <i>La condizione giuridica dei lavoratori migranti nel settore agricolo</i>	103
3. <i>Il caporalato in Molise: le vicende di Venafro e Campomarino</i>	106
4. <i>Le (possibili) linee d'intervento per contrastare lo sfruttamento agricolo dei migranti</i>	107
5. <i>Riflessioni conclusive</i>	110

### Parte terza

#### Territori e strategie d'integrazione

Francesco Della Puppa - Serena Piovesan

Gli immigrati nell'agricoltura trentina.

Incrinatura di un modello, tra trasformazioni del reclutamento e tendenze alla "rifugizzazione"	117
1. <i>Introduzione</i>	117
2. <i>Il "modello mediterraneo dell'immigrazione" e "modello californiano di agricoltura"</i>	119
3. <i>Il "modello trentino di agricoltura"</i>	121
4. <i>Metodologia</i>	123
5. <i>Un modello che s'incrina</i>	124
6. <i>Le tendenze alla "rifugizzazione" della forza-lavoro</i>	127
7. <i>Conclusioni</i>	130
<i>Riferimenti bibliografici</i>	132

<i>Hilde Caroli Casavola e Laura Ronchetti</i> L'esperienza del Molise fra spopolamento delle aree interne e pratiche di accoglienza, inclusione e integrazione	137
<i>Donatella Loprieno</i> Accoglienza, integrazione e sviluppo: l'esperienza calabrese	157
1. <i>Breve premessa</i>	157
2. <i>Il desolante quadro macroeconomico calabrese</i>	160
3. <i>La c.d. legge "Riace"</i>	162
Riferimenti bibliografici	169

*I libri di ArIA*

1. Marco Marchetti, Stefano Panunzi, Rossano Pazzagli (a cura di), *Aree interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*
2. Monica Meini (a cura di), *Terre invisibili. Esplorazioni sul potenziale turistico delle aree interne*
3. Hilde Caroli Casavola, Luisa Corazza, Mario Savino, *Migranti, territorio e lavoro. Le strategie d'integrazione*

STAMPATO IN ITALIA  
nel mese di ottobre 2022  
da Rubbettino print per conto di Rubbettino Editore srl  
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)  
[www.rubbettinoprint.it](http://www.rubbettinoprint.it)