

FOCUS TEMATICO

LE FORESTERIE TEMPORANEE: I CASI DI SALUZZO E SIRACUSA

Questo Focus tematico elaborato nell'ambito di "InCaS", il Piano d'Azione a supporto degli enti locali nell'ambito dei processi di Inclusione dei cittadini stranieri e degli interventi di Contrasto allo Sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato, descrive come si siano realizzate le foresterie temporanee di Saluzzo e Siracusa.

I due territori, che partecipano insieme ad altri sette Comuni al progetto Incas, sono caratterizzati infatti da forte esigenza di manodopera stagionale e dalla scarsità di alloggi per poterli ospitare, che ha causato, negli anni passati, la costituzione di ampi insediamenti informali

Gli interventi realizzati hanno consentito di ridurre i disagi abitativi mettendo a disposizione servizi alloggiativi e la loro gestione attraverso la predisposizione di procedure formalizzate e una serie di servizi atti a sostenere i lavoratori agricoli in ambito sanitario, lavorativo e sociale.

FOCUS TEMATICO

LE FORESTERIE TEMPORANEE: I CASI DI SALUZZO E SIRACUSA

Nell'ultimo ventennio il settore agroalimentare ha subito profondi cambiamenti: sono diminuite le aziende agricole e sono aumentate le dimensioni medie aziendali, è stata ridotta la superficie agricola utilizzata ed è aumentata la meccanizzazione della produzione, la componente lavorativa straniera è cresciuta ed è diventata sempre più indispensabile nel comparto produttivo¹. I lavoratori agricoli stranieri sono maggiormente disponibili a spostarsi sul territorio in base al fabbisogno lavorativo stagionale e sono coloro che presentano il maggior rischio di incorrere in fenomeni di sfruttamento e caporalato risentendo maggiormente di condizioni di disagio abitativo che li inducono a vivere negli insediamenti informali presenti su tutto il territorio nazionale.

La consapevolezza della gravità di questi fenomeni e la volontà di agire in modo coordinato ed efficace ha portato alla costituzione del "Tavolo caporalato" e all'approvazione in Conferenza Unificata del "Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato" che, fra le dieci linee di intervento, ha previsto l'Azione prioritaria n.5 dedicata a superare gli insediamenti informali individuando soluzioni alloggiative che consentano condizioni di vita più dignitose. Attraverso questa azione il Piano ha organizzato una governance multilivello che consenta, attraverso un approccio *place based*, di individuare le soluzioni più consone alle esigenze e caratteristiche di ogni territorio coinvolto nel fenomeno.

Nel presente contributo si intendono descrivere gli interventi realizzati nel distretto ortofrutticolo di Saluzzo e nella provincia di Siracusa, emblematici ed esemplificativi della

¹Per approfondimenti si vedano, ad esempio, le pubblicazioni del CREA in <https://www.crea.gov.it/>

tipologia alloggiativa di **foresteria temporanea** destinata ai lavoratori agricoli stagionali che soggiornano in questi territori per brevi periodi. Gli interventi realizzati hanno consentito di ridurre i disagi abitativi mettendo a disposizione servizi alloggiativi, attivi nei mesi in cui il fabbisogno di manodopera è più rilevante e si concentrano le presenze di lavoratori stagionali, perlopiù stranieri, attraverso percorsi partecipati da un'ampia compagine di stakeholder territoriali e formalizzati attraverso protocolli prefettizi. Le progettualità realizzate hanno previsto, oltre alla predisposizione di strutture abitative, la gestione delle stesse attraverso la predisposizione di procedure formalizzate e una serie di servizi atti a sostenere i lavoratori agricoli in ambito sanitario, lavorativo e sociale. I due casi esaminati presentano numerose affinità, tuttavia risulta interessante riportarne anche le peculiarità specifiche che mostrano come queste soluzioni possono rispondere alle esigenze territoriali in modo diverso.

Il “Protocollo d'intesa per la gestione Covid 19 e scenari di Protezione Civile in relazione agli aspiranti braccianti senza dimora nel territorio saluzzese” è stato sottoscritto per il terzo anno consecutivo il 14 giugno 2022 dalla Prefettura di Cuneo e i Comuni di Costigliole Saluzzo, Busca, Lagnasco, Manta, Saluzzo, Savigliano, Scarnafigi, Tarantasca, Verzuolo e Cuneo insieme alla Regione Piemonte, Provincia di Cuneo, Associazioni datoriali di categoria del Lavoro Agricolo, Caritas e Forze dell'Ordine². Considerata la complessa situazione che coinvolge 34 Comuni, nel testo sottoscritto, infatti, i firmatari si sono dichiarati consapevoli dell'esigenza *“di assicurare il coordinamento delle azioni e la predisposizione di soluzioni operative di supporto alle attività di tipo sanitario e di pubblica sicurezza, oltre che di protezione civile per scenari già verificatesi in passato”*. Nel territorio risultano attive da anni progettualità indirizzate a migliorare le condizioni di vita e risolvere le criticità dei lavoratori agricoli stagionali, tuttavia, con l'insorgere della pandemia da Covid 19 è stato considerato necessario sviluppare un solido coordinamento delle attività implementando azioni strutturate, condivise e formalizzate attraverso il Protocollo. Come viene affermato nel testo *“l'esperienza, a parere di tutte le componenti partecipi dell'intesa, ha consentito di perseguire l'obiettivo atteso scongiurando la formazione di assembramenti e la diffusione di sistemazioni di fortuna nell'ambito delle città ospitanti”*. Gli ottimi risultati ottenuti con l'iniziativa realizzata hanno consentito l'allargamento, negli anni di realizzazione, della compagine dei Comuni aderenti al Protocollo permettendo l'attuazione di un sistema strutturato di accoglienza diffusa³. La sottoscrizione del Protocollo è stata preceduta da incontri fra gli stakeholder dove era emerso chiaramente che *“la situazione, oggetto di segnalazione da parte dei Sindaci dei territori interessanti dalla presenza e dall'attività lavorativa in anni passati, di braccianti senza dimora, ha oggettiva natura sovracomunale e non può essere affrontata con soluzioni non coordinate e sinergiche tra loro”*⁴. Le accoglienze sono state avviate tra la seconda metà di luglio e l'inizio di agosto, in maniera progressiva in tutti i Comuni interessati. Hanno potuto accedere agli alloggi i lavoratori agricoli stagionali in possesso di regolare permesso di soggiorno e con un contratto di lavoro nelle aziende agricole del territorio. Le soluzioni alloggiative sono state di diversa tipologia: a seconda delle

² http://www.prefettura.it/cuneo/news/Notizie_ufficio_di_gabinetto:Sottoscritto_protocollo_d_intesa_accoglienza_braccianti_nel_saluzzese-14067973.htm

³Il distretto ortofrutticolo di Saluzzo è composto da 34 Comuni dei quali attualmente 10 sono firmatari del Protocollo.

⁴La sinergia fra i Comuni firmatari ha permesso, durante il periodo di apertura del 2022, di predisporre 236 posti letto dove hanno alloggiato 269 persone, in totale sono stati registrati 309 contratti e le aziende che hanno usufruito del servizio sono state 120 (dati riferiti il 16 dicembre 2022 durante il convegno “Passi avanti, dai progetti Ubuntu e Buona Terra alle prospettive per il futuro” a Saluzzo).

caratteristiche e disponibilità del Comune coinvolto sono stati predisposti container o appartamenti in posizioni non distanti dai centri abitati e dai luoghi di lavoro. Oltre a condividere la responsabilità e l'organizzazione dell'accoglienza, infatti, la progettualità ha permesso di organizzare i posti letto seguendo il principio di prossimità al luogo di lavoro, in questo modo sono stati accorciati gli spostamenti, riducendo il rischio di incidenti stradali, tenendo in considerazione che la maggioranza dei lavoratori agricoli stranieri si spostano nel territorio con le biciclette.

Nel quadro delle azioni previste dal Protocollo sono state inserite specifiche indicazioni che riguardano progettualità del territorio⁵ che sono servite a integrare gli interventi di accoglienza abitativa. Oltre alle misure di prevenzione e assistenza sanitaria (anche riferite alla situazione pandemica) e agli interventi di accoglienza abitativa, il protocollo ha previsto azioni multisettoriali: assistenza e integrazione sociale, accompagnamento socio-legale e informazione orientativa per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro al fine di agevolare le assunzioni regolari di lavoratori. Le Associazioni datoriali di categoria firmatarie del Protocollo si sono impegnate inoltre a sensibilizzare i propri associati a fornire, dove possibile, soluzioni alloggiative temporanee nelle aziende agricole nel rispetto della tutela del lavoratore. In questo modo, oltre agli alloggi predisposti dai Comuni sono stati ampliati anche i posti letto resi disponibili dalle aziende. Per implementare ulteriormente questa azione la Regione Piemonte ha previsto un contributo spese e una deroga alla legge regionale che permette alle aziende di utilizzare i locali dismessi destinati ad uso agricolo per adeguarli e usarli per l'accoglienza abitativa stagionale dei lavoratori.

Nell'ambito delle azioni previste dal Protocollo, oltre all'integrazione con le progettualità del territorio attinenti al tema, attraverso un bando pubblico è stata selezionata una cooperativa che, con funzioni di raccordo logistico, ha provveduto alla gestione dei posti di accoglienza e ad azioni di informazione e orientamento. La progettualità ha previsto la costituzione di due Info Point, uno a Cuneo (sportello abitativo per gli stagionali) e uno a Saluzzo nei pressi delle abitazioni destinate ai lavoratori agricoli. Il servizio multidisciplinare e multistakeholder dell'Infopoint Saluzzo ha previsto la partecipazione di enti pubblici e privati per l'erogazione di servizi informativi, di orientamento e accompagnamento al lavoro, oltre alla tutela sindacale. Per incentivare gli accessi, l'Infopoint di Saluzzo ha agito in modalità mista e oltre la sua sede principale ha attivato uno sportello mobile. Dal punto di vista metodologico, è stato previsto che tutti i cittadini stranieri che giungono nel distretto transitino dall'Infopoint, che ha provveduto a predisporre schede individuali per ognuno e ha sviluppato una banca dati che tramite un applicativo riassume le informazioni sugli utenti assistiti.

L'idea progettuale strutturata attraverso il Protocollo è stata incentrata infatti nel mettere insieme componenti quali l'assistenza e l'accoglienza, che vengono finanziate sia attraverso specifiche progettualità che con il sostegno finanziario della Regione e del Ministero dell'Interno⁶. Oltre alle fonti di finanziamento pubblico è stato concordato un contributo all'alloggio da parte dei lavoratori e delle aziende. L'accesso alle strutture di accoglienza è infatti condizionato al pagamento di una retta giornaliera da parte dei cittadini stranieri e delle aziende nelle quali lavorano⁷.

Pur essendo situati agli antipodi del territorio nazionale, i territori di Saluzzo e Siracusa

⁵ Come "Buona Terra" e "Common Ground" finanziate da fondi FAMI e FESR.

⁶ Che ha stanziato 500 mila euro all'anno per due anni.

⁷ La retta giornaliera da parte dei cittadini stranieri prevede il contributo di 1 euro al giorno IVA compresa mentre la retta giornaliera da parte delle aziende nelle quali i cittadini stranieri lavorano è di 5 euro al giorno IVA compresa.

presentano numerose attinenze e le progettualità attuate hanno molti punti in comune. Anche nel territorio di Siracusa è stato sottoscritto un protocollo prefettizio *“per la prevenzione delle attività illecite in agricoltura e degli insediamenti abitativi spontanei”*⁸ che ha previsto l'uso di fondi pubblici e privati⁹ per la realizzazione e la gestione della foresteria temporanea denominata *“Ostello di Cassibile”*¹⁰. Come nel caso di Saluzzo, il Protocollo sottoscritto il 27 maggio 2021, ha previsto una serie di azioni per contrastare il caporalato, lo sfruttamento lavorativo e i disagi abitativi dei lavoratori agricoli stranieri attraverso l'azione coordinata di un'ampia compagine di attori territoriali: la Prefettura di Siracusa, l'INPS, il Centro per l'Impiego, l'Ispettorato del Lavoro, tutti i Comuni della Provincia di Siracusa, le parti sindacali, la Coldiretti, la CIA (Confederazione Italiana Agricoltori) e l'EBAT-CMI (Ente Bilaterale Agricolo Territoriale di Siracusa).

È stato previsto inoltre che gli oneri finanziari correlati alla sistemazione alloggiativa dei lavoratori stagionali del settore agricolo siano sostenuti anche dai datori di lavoro. L'Ebat ha il compito di determinare annualmente la quota contributiva dei lavoratori (non superiore al 10%) per il canone di affitto giornaliero oltre a corrispondere un contributo economico a carico del proprio bilancio a parziale copertura dei costi sostenuti per la sistemazione alloggiativa nel periodo di apertura dell'Ostello (marzo/giugno).

Come nel caso del distretto di Saluzzo è stato previsto che l'accesso alla struttura dell'Ostello sia condizionato dal possesso di regolare documenti di ingresso permanenza sul territorio nazionale e un contratto di lavoro con un'azienda agricola del territorio in regola con la posizione fiscale e tributaria, nonché con i versamenti dovuti all'EBAT di Siracusa.

Le analogie con la situazione riscontrata nel distretto di Saluzzo risultano evidenti già nelle premesse del Protocollo, che parte dalla considerazione che *“nella provincia di Siracusa, la rilevante presenza di manodopera straniera stagionale impiegata nel settore dell'agricoltura ha favorito l'insorgere dei fenomeni di intermediazione illecita del lavoro, nonché, da decenni, ad improvvisati insediamenti alloggiativi abusivi comportando per gli stessi lavoratori condizioni di vita degradanti”*. Come nel caso di Saluzzo l'intento del Protocollo di Siracusa è quello di condividere la responsabilità e la gestione del fenomeno con tutto il territorio coinvolto tenendo in considerazione che l'impiego di manodopera straniera nel settore agricolo, non si limita ad una specifica porzione di territorio ma è diffuso in tutto l'ambito provinciale. Pertanto, è stata considerata necessaria una *“capillare azione finalizzata alla prevenzione e al contrasto di ogni fenomeno illecito, così come dell'insorgenza di insediamenti abitativi spontanei ed abusivi”* in tutto il territorio provinciale. Attualmente l'unica foresteria presente nel territorio è collocata in un'area della Protezione Civile sita nella frazione di Cassibile del Comune di Siracusa, principale luogo interessato dalla presenza di lavoratori agricoli stranieri in virtù della sua collocazione al confine delle aree a maggiore vocazione agricola dell'intera provincia. Anche se non sono ancora stati implementati i posti di accoglienza in altre aree, i Comuni della provincia si sono impegnati, con la sottoscrizione del Protocollo, a verificare l'idoneità di eventuali beni immobili di proprietà, presenti nei rispettivi territori da utilizzare per le finalità alloggiative dei lavoratori stagionali nel settore agricolo, oltre che a

⁸Il testo del Protocollo è interamente consultabile al link:

https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-05/protocollo_stagionali_agricoltura.pdf

⁹In particolare, oltre a prevedere contributi da parte delle aziende e dei lavoratori, sono stati utilizzati: il fondo per il superamento degli insediamenti informali, i fondi del Programma Operativo Nazionale Legalità 2014-2020, del FAMI – Supreme e quelli del PON Inclusionione – Più Supreme.

¹⁰L'Ostello di Cassibile è costituito da moduli abitativi e moduli per i servizi igienici, inizialmente era strutturato per 80 posti letto e attualmente è in grado di offrire alloggio a circa 120 lavoratori agricoli stagionali. Per le prossime annualità sono previste ulteriori azioni di ampliamento.

verificare la possibilità di destinare a tale uso anche beni confiscati alla criminalità organizzata.

Oltre alle strutture alloggiative, durante il periodo di apertura nell'ostello sono stati attivi nella sede individuata un presidio sanitario, un servizio di consulenza legale, uno sportello informativo per promuovere i diritti dei lavoratori e contrastare il caporalato. Le attività di gestione h24 e pulizia sono state affidate e ad una cooperativa selezionata attraverso bando pubblico.

Attraverso la sottoscrizione del Protocollo le parti firmatarie si sono impegnate inoltre a promuovere concrete iniziative a garanzia delle condizioni di legalità nonché di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. L'attenzione a promuovere le condizioni di legalità è un elemento caratterizzante del Protocollo della Prefettura di Siracusa che infatti, oltre alla sistemazione alloggiativa ha previsto di individuare e diffondere pratiche che valorizzino e incentivino le attività economiche del settore agricolo e i prodotti d'eccellenza delle imprese che operano in condizioni di legalità e sicurezza anche istituendo una sezione locale della rete del lavoro agricolo di qualità. Inoltre è stato previsto di favorire incontro tra domanda e offerta di lavoro stagionale a tempo determinato in agricoltura e contrastare il mercato sommerso del lavoro agricolo realizzando una piattaforma informatica finalizzata a costituire la *“banca dati per il censimento dei lavoratori e delle aziende nel settore agricolo”* dove confluiscono le necessità di manodopera da parte delle imprese operanti nella provincia di Siracusa e le disponibilità dei lavoratori. Le parti sindacali e le associazioni di categoria firmatarie si sono impegnate a promuovere la piattaforma, oltre che a sostenere i lavoratori coinvolti in situazioni di lavoro fittizio. Parallelamente la Direzione provinciale dell'INPS e l'Ispettorato territoriale del lavoro si sono impegnate a potenziare, attraverso mirate attività ispettive, le iniziative di contrasto al ricorso ai rapporti fittizi di lavoro in agricoltura. Con le stesse finalità è stato istituito presso l'EBAT un organismo di garanzia e vigilanza sul lavoro stagionale agricolo, costituito da ciascuna delle associazioni di categoria e delle organizzazioni sindacali firmatarie.

Per la programmazione di tutte le attività previste, anche nel territorio di Siracusa, come a Saluzzo, è stato istituito un *“tavolo permanente di coordinamento per la prevenzione, l'emersione e il contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e dei fenomeni di intermediazione illecita del lavoro”* e il monitoraggio delle attività previste.

Come appare evidente dalla descrizione dei due Protocolli e delle due foresterie temporanee realizzate nei contesti di Saluzzo e Siracusa sono molte le somiglianze che caratterizzano i due territori e gli accordi sottoscritti. In entrambi i casi c'è una forte esigenza di manodopera stagionale e una scarsità di alloggi, concomitanza che ha causato, negli anni passati, la costituzione di ampi insediamenti informali. Il coinvolgimento dei Comuni delle intere aree agricole dei due territori di Saluzzo e Siracusa ha avuto lo scopo di alleggerire il carico di presenze stagionali e la relativa gestione sui singoli territori comunali, promuovendo un'equa redistribuzione dei lavoratori agricoli e riducendo anche le esigenze di spostamento dei lavoratori e le relative problematiche inerenti al trasporto. In entrambi i contesti, quindi, il processo che ha portato all'apertura delle foresterie è stato formalizzato attraverso un Protocollo prefettizio sottoscritto da un'ampia composizione di stakeholder locali. Grazie a questa procedura partecipata, entrambi gli accordi hanno realizzato progettualità organiche e integrate per fronteggiare le problematiche abitative dei lavoratori agricoli stagionali e hanno previsto, oltre alla realizzazione delle foresterie, anche la gestione degli ingressi, iniziative di informazione e orientamento ai servizi e specifiche azioni di assistenza sanitaria. La presa in carico multisettoriale dei lavoratori soggiornanti e il coinvolgimento di una estesa rete di attori territoriali sono i principali punti di forza degli interventi realizzati. Un ulteriore aspetto d'interesse è costituito dal

fatto che le regole di accesso alle strutture sono state formalizzate e condivise e, in entrambi i contesti, sono stati previsti meccanismi di contribuzione finanziaria da parte dei lavoratori e delle aziende, anche se a Siracusa questa modalità deve ancora essere implementata.

I processi di interlocuzione e progettazione condivisa hanno inoltre favorito la partecipazione delle aziende del territorio e, nel caso di Saluzzo, hanno permesso di estendere la rete di accoglienza diffusa agli alloggi messi a disposizione nelle strutture lavorative. Risultano invece, in entrambi i casi, ancora da perfezionare i meccanismi di incontro domanda-offerta di lavoro. Una volta entrate a regime, le procedure previste potranno permettere di migliorare la gestione degli ingressi e scongiurare il pericolo di insufficienza di alloggi. La realizzazione delle foresterie temporanee ha infatti risolto quasi completamente le problematiche abitative dei lavoratori agricoli stagionali nei territori descritti ma, nei periodi di picco, sussistono ancora alcune criticità che potrebbero favorire il rischio di formazione di insediamenti informali.

Le progettualità per la realizzazione e la gestione delle foresterie temporanee sono evolute nel tempo e, in entrambi i contesti descritti, sono previsti ulteriori interventi di ampliamento per andare incontro agli effettivi bisogni dei territori. Si tratta di interventi innovativi e i soggetti promotori sono consapevoli che è necessario prevedere continui monitoraggi ed eventuali rimodulazioni, tuttavia sono concordi nel ritenere le progettualità un importante passo avanti nella gestione delle presenze di lavoratori stagionali.