

Linee guida per l'operatività su tutto il territorio nazionale degli standard abitativi minimi previsti dalla normativa

Premessa

Nell'ambito degli impegni assunti dall'Italia con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), la Componente 1 della Missione 5, "Inclusione e Coesione", dedicata alle politiche per il lavoro, ha disposto l'adozione di un Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso per il triennio 2023-2025 da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Milestone M5C1-8: "Entrata in vigore di un piano nazionale e della tabella di marcia attuativa per la lotta al lavoro sommerso in tutti i settori economici"). Il *Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023 – 2025* (Piano sommerso) è stato adottato con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 19 dicembre 2022, n. 221 ed è entrato in vigore il 21 dicembre 2022. Il Piano si articola in azioni specifiche che hanno il fine di prevenire e contrastare il lavoro sommerso nei diversi settori dell'economia e all'interno di un quadro strategico in grado di valorizzare il ruolo e le sinergie tra vari livelli di governance e i diversi attori coinvolti in ambito di prevenzione e di contrasto al lavoro irregolare.

I due successivi Decreti del Ministero del Lavoro del 6 aprile 2023 (n. 57 e n. 58) hanno apportato al Piano importanti modifiche e integrazioni. Il D.M. n. 57 istituisce il "Comitato Nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso", che ha il compito di coordinare e monitorare l'attuazione delle misure contenute nel Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso, nonché di vigilare sul rispetto della Road map attuativa.

Il D.M. n. 58 apporta modifiche e integrazioni al Piano e alla relativa tabella di marcia, introducendo il paragrafo "F" dedicato alle "azioni volte a favorire l'impiego regolare di lavoratori stranieri in agricoltura, attraverso il contrasto agli insediamenti abusivi e la promozione di azioni di politica attiva" e rafforzando le sinergie con il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento e al caporalato in agricoltura 2020-2022 (Piano caporalato), entrato in vigore il 20 febbraio 2020, e su cui è stata raggiunta l'intesa in Conferenza unificata il 21 maggio 2020.

In particolare, l'interconnessione sussistente tra i Piani si esprime su due livelli: attraverso la partecipazione dei medesimi attori istituzionali agli organi attuativi previsti dai due Piani (Tavolo di contrasto al caporalato e Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso) e mediante l'integrazione ed attuazione di alcune delle linee di indirizzo precedentemente individuate dal Piano di contrasto al caporalato all'interno del Piano

nazionale di contrasto al lavoro sommerso. In particolare, alcune delle azioni prioritarie sul caporalato vengono declinate all'interno di più ampie linee di intervento, trasversali ai settori economici; diversamente, con riferimento alle azioni prioritarie afferenti al coinvolgimento delle politiche attive ed al superamento degli insediamenti abusivi vengono forniti specifici dispositivi attuativi, anche nella prospettiva di rafforzamento di politiche volte a favorire l'ingresso regolare di lavoratori stranieri nel settore agricolo.

In tale contesto programmatico assume particolare rilievo la linea prioritaria 5 del Piano triennale che mira al superamento degli insediamenti spontanei attraverso soluzioni alloggiative che permettano condizioni di vita dignitose per i lavoratori agricoli. Ai fini del raggiungimento degli obiettivi dell'azione prioritaria 5, il Piano sommerso prevede la definizione delle Linee guida quale strumento per l'implementazione su tutto il territorio nazionale degli standard abitativi già individuati con il Decreto direttoriale n. 6 del 2022 adottato dall'Unità di Missione PNRR del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per declinare la previsione della misura M5-C2-15 Investimento *Piani urbani integrati-Superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura*. La definizione delle Linee Guida è stata affidata al Gruppo di lavoro costituito all'interno del Tavolo caporalato dedicato agli alloggi, integrato dai membri del Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso.

Analisi di contesto

È opportuno sottolineare l'elevata vocazione agricola del territorio italiano (oltre il 50% della superficie)¹, insieme alla considerevole varietà dei contesti produttivi locali e delle caratteristiche socio-demografiche dei lavoratori impiegati in agricoltura, sia a carattere stagionale che continuativo. Dalle risultanze dell'ultimo censimento curato da ISTAT le aziende agricole in Italia sono oltre 1.133.000 di cui 187.000 con manodopera non familiare alle proprie dipendenze per un totale di 1.296.000 lavoratori². In questo settore risulta particolarmente significativa la componente straniera, che nel 2022 ha rappresentato il 17,7% del totale degli occupati del settore³. Rilevante anche il dato sull'incidenza delle giornate di occupazione agricola riferibili ai lavoratori stranieri sul totale delle giornate di

¹ CREA, *L'agricoltura italiana conta*, 2023, p. 10. Si veda: https://www.crea.gov.it/documents/68457/o/ITACONTA+2023_ITA.pdf/ea57a1bd-7d4f-01c4-b529-131820bc7e0e?t=1703081880336.

² ISTAT, *7° Censimento generale dell'agricoltura: primi risultati*, giugno 2022. Si veda: https://www.istat.it/it/files//2022/06/REPORT-CENSIAGRI_2021-def.pdf

³ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *XIII Rapporto Annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, 2023, p. 33. Si veda: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita-immigrazione/focus/xiii-rapporto-mdl-stranieri-2023>.

occupazione agricola, che nel 2022 è pari al 34,2%⁴. Un elemento particolarmente critico è rappresentato dalla presenza di insediamenti informali sul territorio nazionale, spesso, di carattere stabile/permanente, in cui, nella maggior parte dei casi, non sono presenti servizi essenziali e nei quali sono stati stimati oltre 10.000 lavoratori agricoli, per lo più di origine straniera, in condizioni di vita estremamente precarie⁵.

Obiettivo e ambito di applicazione

Nell'ottica di applicare standard abitativi dignitosi in favore dei lavoratori agricoli in conformità della normativa nazionale e comunitaria, le presenti Linee Guida forniscono gli indirizzi normativi e di policy nonché raccomandazioni operative per la predisposizione di soluzioni alloggiative, mutate dalle evidenze e buone pratiche già avviate in alcuni territori nazionali, nei quali le manifestazioni di lavoro irregolare, con particolare riferimento agli stranieri nel settore agricolo, sono maggiormente alimentate anche dalla proliferazione di insediamenti abusivi.

In tal senso, considerata anche la complessità del fenomeno, e l'ampia e articolata cornice tecnico-normativa cui queste linee guida devono far riferimento, l'intento non è fornire indicazioni esaustive, ma piuttosto offrire uno strumento di lavoro flessibile, con un menu di azioni e dispositivi adattabili alle diverse situazioni. Tale strumento intende supportare le istituzioni, gli enti del terzo settore, le parti sociali e altri attori coinvolti nella progettazione e realizzazione di soluzioni abitative per i lavoratori agricoli, anche ai fini della prevenzione della creazione degli insediamenti informali e del superamento di quelli esistenti.

Principi generali

1. Diversificazione delle soluzioni abitative: le soluzioni abitative saranno differenziate per rispondere alle varie esigenze dei settori produttivi, delle stagioni lavorative e delle caratteristiche degli insediamenti abusivi nei diversi contesti territoriali. Possono essere considerate soluzioni temporanee o a lungo termine, organizzate dai datori di lavoro e/o con il supporto degli enti del terzo settore.

⁴ Elaborazioni del CREA su Dati INPS.

⁵ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ANCI e Cittalia, *Le condizioni abitative dei migranti che lavorano nel settore agroalimentare*, 2022, p. 6. Si veda: <https://www.lavoro.gov.it/stampa-e-media/Comunicati/Documents/Rapporto-Le-condizioni-abitative-dei-migranti-settore-agroalimentare.pdf>. Appare evidente che il numero dei lavoratori occupati in agricoltura che vivono in insediamenti informali possa essere superiore in quanto alla rilevazione di carattere censuario ha risposto circa la metà dei Comuni italiani.

2. Ampia gamma di soluzioni: le soluzioni abitative individuate possono includere prevalentemente ma non esclusivamente, alloggi a vario titolo nella disponibilità pubblica (ad esempio, edilizia destinata a servizi abitativi pubblici o sociali, recupero di immobili inutilizzati o sottratti alle mafie).
3. Focus sulla condizione dei lavoratori migranti: particolare attenzione sarà dedicata alla condizione dei lavoratori migranti, che sono maggiormente esposti al rischio di irregolarità, sfruttamento e condizioni alloggiative precarie.
4. Parità di trattamento nell'accesso a soluzioni abitative: con riferimento all'inserimento dei lavoratori e delle lavoratrici negli alloggi, deve essere garantita parità di trattamento a tutti/e i/le cittadini/e, oltre che il rispetto di criteri di trasparenza nell'assegnazione.
5. Approccio intersezionale: nella progettazione di soluzioni alloggiative dignitose occorre integrare un'attenzione specifica alla dimensione di genere, oltre che ai bisogni specifici di gruppi particolarmente vulnerabili quali, a titolo esemplificativo, minori, persone con disabilità, persone anziane e, in generale, persone portatrici di fragilità economico-sociali.

Indirizzi normativi e di policy

Gli interventi alloggiativi a favore dei lavoratori occupati in agricoltura devono essere sviluppati in ottemperanza ai principali riferimenti normativi e tenere conto dei più rilevanti documenti programmatici adottati a livello internazionale, europeo e nazionale.

Per quanto riguarda le **fonti di carattere internazionale**, come previsto dall'art. 25 della *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani* (1948), ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia con riguardo a diversi fondamentali aspetti, tra i quali l'abitazione. Queste disposizioni devono essere applicate senza discriminazione di nazionalità, razza, religione o sesso, come evidenziato dall'art. 6 della *Convenzione OIL sui lavoratori migranti (riveduta) n.97* (1949) e dall'art. 5 della *Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale* (1965).

L'importanza della dimensione alloggiativa come componente fondamentale dell'esistenza è ribadita dall'art. 11 del *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali* (1966), nel quale viene riconosciuto il diritto di ogni individuo a un livello di vita che includa un alloggio adeguato, e integrata dall'art. 17 del *Patto internazionale sui diritti civili e politici* (1966), che individua la casa tra gli elementi che devono essere tutelati dalla legge per ciascun individuo.

Con riferimento specifico ai lavoratori, risulta particolarmente rilevante la *Raccomandazione n. 115 sugli alloggi dei lavoratori* di OIL (1961), che sottolinea come, nel mettere a disposizione degli alloggi ai lavoratori, l'obiettivo sia garantire loro "alloggi adeguati e dignitosi e un ambiente di vita adeguato", intervenendo prioritariamente a favore di coloro che ne hanno più urgente bisogno (capo II) e garantendo l'osservanza di norme minime di abitabilità, igiene e conforto delle abitazioni (capo VI). La Raccomandazione contiene delle linee guida in materia di ubicazione e costruzione di alloggi, 19 standard abitativi da rispettare, servizi sanitari, salute e sicurezza, ispezione dei locali, abbandono dei locali da parte del lavoratore e meccanismi di consultazione di organizzazioni rappresentative dei futuri occupanti. Inoltre sottolinea come, "nella misura possibile e tenendo conto soprattutto dei mezzi di trasporto pubblici e privati disponibili, gli alloggi per i lavoratori dovrebbero essere situati in prossimità del luogo di lavoro e dei servizi collettivi — quali le scuole, i centri commerciali, i luoghi e gli impianti di ricreazione per ogni ordine di età, le istituzioni culturali ed i servizi medici — nonché essere disposti in maniera da formare un insieme attraente con larghi spazi liberi, in un piano razionalmente concepito.

Rispetto alla relazione tra lavoratori migranti e cittadini dello Stato nel quale essi vivono e lavorano, *l'Atto Finale della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (Helsinki 1975)* contempla al Titolo VI - Cooperazione in altri settori e, nello specifico, negli Aspetti economici e sociali del lavoro migrante, la necessità per gli Stati di "adoperarsi per garantire che i lavoratori migranti possano godere di condizioni soddisfacenti di vita e particolarmente di alloggio". E ancora, l'art. 43 della *Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie* (adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con risoluzione 45/158 del 18 dicembre 1990) sancisce che i lavoratori migranti godono di uguaglianza di trattamento con i cittadini nazionali dello Stato di arrivo relativamente all'accesso ai servizi per la casa - compresi i progetti di assegnazione di alloggi pubblici - e di tutela contro lo sfruttamento nei contratti di affitto.

Il *Commento Generale No. 4 del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali* (1991) ha contribuito a definire gli elementi fondamentali del diritto all'alloggio, sottolineando come questo non debba essere interpretato in senso limitato o restrittivo quale mero spazio nel quale ripararsi, quanto, piuttosto, come il diritto a vivere in un luogo in sicurezza, pace e dignità. Il Comitato ha inoltre ritenuto possibile identificare i seguenti aspetti del diritto all'abitazione, che devono essere assicurati in qualunque contesto: la certezza della permanenza, la disponibilità di servizi, materiali, impianti e infrastrutture, l'economicità, l'abitabilità, l'accessibilità, l'ubicazione e l'adeguatezza culturale. In direzione complementare, il *Commento Generale No. 7 del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali* (1997) si è espresso in maniera specifica in merito alla correlazione tra diritto all'abitazione e sgomberi forzati. A tal proposito, viene infatti sancito che, prima di effettuare qualsiasi sgombero, tutte le alternative possibili siano esplorate consultando le persone interessate, con l'obiettivo di evitare, o comunque ridurre al minimo, la necessità dell'uso della forza, in particolare nei confronti di donne, bambini, giovani, anziani, popolazioni indigene, minoranze etniche e di altro tipo e altri individui e gruppi vulnerabili che soffrono in modo sproporzionato a causa della pratica dello sgombero forzato.

“Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili” è uno degli obiettivi (n.11) dell'Agenda ONU 2030, che include l'impegno a garantire a tutti, entro il 2030, l'accesso ad alloggi adeguati, sicuri e convenienti e ai servizi di base e riqualificare i quartieri poveri”, oltre che ad aumentare l'urbanizzazione inclusiva e sostenibile e la capacità di pianificazione e gestione partecipata e integrata dell'insediamento umano in tutti i Paesi⁶.

L'importanza della dimensione alloggiativa nel panorama della tutela internazionale dei diritti umani è stata confermata nel 1992 tramite l'istituzione da parte della Commissione per i Diritti Umani dell'ONU del *Relatore speciale sul diritto ad un alloggio adeguato*. Nella sua relazione finale (1995) è stata in particolare sottolineata la diffusa condizione di discriminazione delle donne e la particolare sofferenza dei bambini nell'accesso all'alloggio, dalla cui negazione discende la privazione di altri diritti fondamentali, quali il diritto all'educazione, alla salute, alla protezione dallo sfruttamento economico e dall'abuso, all'identità legale e alla cittadinanza, e sono stati proposti alcuni indicatori chiave per il diritto all'accesso ad un alloggio adeguato. A partire dal 2000, la Commissione per i Diritti

⁶ Assemblea generale dell'ONU, Obiettivi di Sviluppo Sostenibile- Agenda 2030, con peculiare riferimento al Goal 11- Città e comunità sostenibili.

Umani dell'ONU ha istituito il *Relatore speciale sull'alloggio adeguato quale componente del diritto ad un adeguato standard di vita*. Nei rapporti periodici redatti da questo organo sono state evidenziate le specifiche difficoltà delle persone in condizioni di povertà e dei gruppi vulnerabili, sottolineando la necessità di agire per prevenire il verificarsi di pratiche discriminatorie nell'accesso all'alloggio (2001). È stato quindi rilevato che l'accesso ai servizi essenziali è spesso critico per i migranti in condizioni di vulnerabilità, richiamando gli Stati a lavorare per superare le disuguaglianze relative all'accesso all'alloggio ed ai servizi essenziali ad esso connessi (2010). Inoltre il Relatore ha sottolineato che la gravità delle condizioni di vita negli insediamenti informali rappresenta una delle più pervasive violazioni dei diritti umani a livello globale, sollecitando le autorità competenti ad agire per assicurare che gli insediamenti informali raggiungano gli standard minimi di dignità umana (2018). Gli elementi fin qui riassunti hanno trovato una sintesi nella redazione da parte del Relatore speciale delle *Linee guida per l'implementazione del diritto ad un alloggio adeguato* (2020), comprendenti una serie di misure di attuazione in aree chiave quali quelle relative ai senza dimora, all'inaccessibilità degli alloggi, alla migrazione, agli sfratti, al cambiamento climatico, al miglioramento degli insediamenti informali e al contrasto alle disuguaglianze. Il Relatore speciale è inoltre intervenuto con specifico riguardo alla pandemia mondiale di Covid-19, in occasione della quale ha lanciato un appello globale a bloccare tutti gli sgomberi (2020). Più recentemente, attraverso il documento *Un luogo di vita dignitoso per tutti: rendere la casa accessibile* (2023), lo stesso Relatore ha proposto agli Stati di lanciare un chiaro appello a contrastare e prevenire le ripercussioni negative della crescente tendenza all'inaccessibilità degli alloggi, esacerbata negli ultimi anni dall'intersezione di crisi economiche, ecologiche, sociali e politiche, evidenziando l'importanza di coinvolgere comunità, *decision makers* e professionisti nell'individuazione di soluzioni di lungo periodo.

A **livello comunitario**, il diritto all'abitazione è espressamente previsto dalla *Carta sociale europea (riveduta)* (1996) che, all'art. 31 della Parte I, sancisce il diritto di tutte le persone all'abitazione, disponendo all'art. 31 della Parte II che, per garantire l'effettivo esercizio di tale diritto, gli Stati firmatari si impegnino a prendere misure destinate a favorire l'accesso a un'abitazione di livello sufficiente e a rendere il costo dell'abitazione accessibile a persone che non dispongono di risorse adeguate.

A conferma di questo principio, l'art. 34 della *Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea* (2000) riconosce e rispetta il diritto all'assistenza abitativa al fine di garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti.

Coerentemente con questo approccio, il Parlamento europeo ha approvato la *Risoluzione sugli alloggi e la politica regionale* (2007), che, partendo dal presupposto che la mancanza di alloggi dignitosi a prezzi accessibili limita le possibilità di inserimento sociale e la mobilità dei cittadini, sottolinea la necessità di tener conto dei problemi specifici degli alloggi nell'ambiente rurale e invita le autorità competenti ad agire per eliminare il fenomeno dei senzatetto.

Le argomentazioni descritte trovano compimento nella proclamazione del *Pilastro Europeo dei diritti sociali* (2017), nel quale all'art. 19 del Capo III, si prevede che le persone in stato di bisogno abbiano accesso ad alloggi sociali o all'assistenza abitativa di qualità; che le persone vulnerabili abbiano diritto a un'assistenza e protezione adeguate contro lo sgombero forzato e che ai senzatetto vengano forniti alloggi e servizi adeguati al fine di promuoverne l'inclusione sociale.

La normativa comunitaria si è inoltre soffermata in maniera specifica sulle condizioni abitative dei lavoratori che operano in agricoltura. In particolare, l'art. 5 della *Direttiva 2014/36/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio* stabilisce, tra i criteri e requisiti di ammissione per l'impiego in qualità di lavoratore stagionale per soggiorni non superiori a 90 giorni, che la domanda di ammissione in uno Stato membro debba essere corredata dalla prova che il lavoratore stagionale disporrà di un alloggio adeguato o che sarà fornito un alloggio adeguato. L'art. 20 della stessa Direttiva precisa che se l'alloggio è fornito dal datore di lavoro o per il suo tramite, l'affitto non dovrebbe essere eccessivo rispetto alla retribuzione netta del lavoratore stagionale e rispetto alla qualità dell'alloggio, il canone di affitto non dovrebbe essere trattenuto automaticamente sul salario del lavoratore stagionale, il datore di lavoro dovrebbe fornire al lavoratore stagionale un contratto di locazione o documento equivalente indicante le condizioni di locazione dell'alloggio e dovrebbe assicurare che l'alloggio soddisfi le norme generali di sicurezza e di salubrità in vigore nello Stato membro interessato.

Con riferimento al periodo pandemico, il Parlamento europeo ha adottato la *Risoluzione sulla tutela dei lavoratori frontalieri e stagionali nel contesto della crisi del Covid-19* (2020), nella quale si sollecitano la Commissione Europea e gli Stati membri ad assicurare un'adeguata protezione ai lavoratori, sia dal punto di vista sanitario che in merito alle loro condizioni di vita e lavoro. In analogia con quanto precedentemente menzionato in merito al lavoro del Relatore speciale ONU, negli anni scorsi il Parlamento europeo si è soffermato sulla questione più generale dell'accessibilità dell'alloggio. A questo proposito, la

Risoluzione sull'accesso a un alloggio dignitoso e a prezzi accessibili per tutti (2021), considerando la situazione di crisi abitativa globale e la condizione di esclusione sociale che questa comporta in particolare per i gruppi vulnerabili, e l'aggravarsi di questa circostanza in seguito alla crisi causata dal Covid-19 in particolare per i lavoratori migranti e stagionali, invita gli Stati membri a realizzare alloggi adeguati, combattere il fenomeno dei senza dimora e lottare contro la discriminazione.

Nel *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027 (2020)* la Commissione Europea afferma che l'accesso a un alloggio adeguato e a prezzi accessibili sia un fattore fondamentale per il successo dell'integrazione e che le condizioni abitative abbiano un forte impatto sulle opportunità di lavoro e di istruzione e sulle interazioni tra i migranti e le comunità di accoglienza. Incoraggia, pertanto, gli Stati membri a garantire un approccio integrato, coordinare le politiche abitative con le politiche di accesso all'occupazione e promuovere un alloggio adeguato e a prezzi accessibili, anche di edilizia sociale, in conformità con le esigenze individuate a livello nazionale e regionale.

La complessità della tematica relativa alla mancanza di alloggio è stata evidenziata anche dal *Parere del Comitato europeo delle Regioni sul tema "Eliminare la deprivazione abitativa nell'Unione europea: il punto di vista locale e regionale" (2022)*, nel quale si osserva che la deprivazione abitativa costituisce un problema multidimensionale che colpisce un'ampia gamma di persone (donne, giovani, minori, immigranti e richiedenti asilo, ecc.) che vivono in condizioni di vulnerabilità e precarietà ed è causata da molteplici fattori strutturali, quali la mancanza di alloggi a prezzi accessibili, la disoccupazione, le lacune nella copertura del sistema di protezione sociale, la discriminazione e le carenze nelle politiche migratorie, nonché fattori personali quali una salute mentale precaria, le dipendenze e i problemi relazionali.

A riprova della centralità della questione abitativa per il futuro della tutela dei diritti umani in Europa, nel 2023 è stato presentato al Parlamento Europeo il documento *Alloggio per tutti: un appello per una rinnovata ambizione europea*, promosso da 35 città europee, dalle reti Eurocities, Federazione Europea delle Organizzazioni Nazionali che operano con i senza dimora, Housing Europe e dall'Urban Intergroup del Parlamento Europeo, con l'obiettivo di richiamare l'attenzione delle istituzioni europee sulla necessità di fare delle politiche abitative una delle priorità del prossimo mandato del Parlamento e della Commissione Europea.

Con riferimento alla **legislazione nazionale**, il “diritto alla casa” è ricavabile da diverse disposizioni costituzionali (1848), in quanto l’abitazione costituisce il presupposto – oltre che per la realizzazione di un’eguaglianza sostanziale tra cittadini, di cui all’art. 3 comma 2 – per l’esercizio di diritti e libertà costituzionalmente riconosciuti, tra i quali la libertà di domicilio (art. 14 Cost.), i diritti della famiglia (artt. 29-31 Cost.), il diritto alla salute (art. 32 Cost.) e il diritto al lavoro (art. 4, comma 1 e art. 35, comma 1 Cost.). La Corte Costituzionale ha avuto modo di precisare che il diritto all’abitazione si configura come un “*fondamentale diritto sociale* (sentenza n. 217 del 1988), *riscontrabile nell’art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo (New York, 10 dicembre 1948) e nell’art. 11 del Patto internazionale dei diritti economici sociali e culturali (...)*”. Inoltre, come più volte richiamato dalla stessa Corte “*il diritto a una abitazione dignitosa rientra, innegabilmente, fra i diritti fondamentali della persona*” (Corte cost. sent. n. 119 del 24 marzo 1999). Si afferma pertanto la rilevanza costituzionale del diritto all’abitazione facendolo rientrare tra “*i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione*” (Corte cost. sent. n. 44 del 9 marzo 2020) e riconoscendolo come diritto sociale fondamentale collegato all’universale principio della dignità umana. La giurisprudenza costituzionale ha dunque rinvenuto tale diritto nell’art. 2 e nell’art. 3, secondo comma, Cost., definendo l’abitazione come diritto inviolabile dell’uomo strumentale a garantirgli un’esistenza dignitosa e a realizzare il principio di eguaglianza sostanziale.

Oltre al tentativo perseguito da anni di giungere a un’omogeneizzazione nazionale dei parametri sociali relativi all’accesso alla casa, la normativa nazionale si è soffermata in particolar modo sui criteri associati alla costruzione delle abitazioni. Con riferimento, in particolare, ai requisiti relativi all’idoneità abitativa il Decreto del 5 luglio 1975 del Ministero della Sanità, stabilisce i requisiti igienico-sanitari principali dei locali di abitazione e precisa anche i requisiti minimi di superficie degli alloggi, in relazione al numero previsto degli occupanti⁷. Il DPR 6 giugno 2001, n. 380 *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia* contiene i principi fondamentali e generali e le disposizioni per la disciplina dell’attività edilizia, riunendo e coordinando le norme sulla

⁷ Il Decreto Ministeriale Sanità (1975) stabilisce l’altezza minima dell’abitazione in 2,70 metri. Nello specifico prevede le seguenti misure minime per la superficie: 1 abitante – 14 mq; 2 abitanti – 28 mq; 3 abitanti – 42 mq; 4 abitanti – 56 mq; per ogni abitante successivo + 10 mq. Le stanze da letto debbono avere una superficie minima di mq 9, se per una persona, e di mq 14, se per due persone. Ogni alloggio deve essere dotato di una stanza di soggiorno di almeno mq 14. La superficie non è l’unico requisito da rispettare, ma ne esistono diversi, quali l’igiene, l’altezza, il riscaldamento, l’umidità, la ventilazione, l’illuminazione ecc. Inoltre, le normative regionali e soprattutto i regolamenti edilizi e igienico sanitari dei Comuni possono prevedere ulteriori regole e limiti.

concessione edilizia e sugli altri atti di assenso in materia edilizia, le norme in tema di abitabilità e agibilità degli immobili e le norme sulla normativa tecnica dell'attività edilizia. Il Decreto Ministeriale del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti del 17 gennaio 2018 aggiorna le *Norme Tecniche Per Le Costruzioni* testo normativo che raccoglie in forma unitaria le norme che disciplinano la progettazione, l'esecuzione e il collaudo delle costruzioni al fine di garantire, per stabiliti livelli di sicurezza, la pubblica incolumità. Il Decreto direttoriale n. 6 del 2022, adottato dall'Unità di Missione PNRR del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per la misura M5C2-15, investimento 2.2 a) *Piani urbani integrati - Superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura*, ha stabilito che le soluzioni alloggiative temporanee e a lungo termine progettate dai soggetti attuatori assegnatari delle risorse PNRR devono tener conto delle misure di mitigazione stabilite nel Piano per la ripresa e la resilienza e devono essere conformi agli orientamenti tecnici sull'applicazione del principio di "non arrecare un danno significativo" (DNSH)(2021/C58/01).

Con riferimento più specifico ai diritti dei lavoratori, il D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 *Testo Unico sulla Salute e Sicurezza sul Lavoro* ha inoltre definito in particolare i requisiti di locali di riposo, servizi assistenziali e dormitori dei lavoratori e nel R.D 1265 del 1934 ovvero il *Testo Unico delle leggi sanitarie*, in gran parte tuttora in vigore, all'art. 224 viene sancito che "I proprietari di fondi coltivati mediante l'opera temporanea di operai avventizi, non aventi abitazione stabile nel comune o nei comuni dove i fondi sono posti, hanno l'obbligo di provvedere gli operai di ricoveri rispondenti alle necessità igieniche e sanitarie (...)". Mentre il Contratto collettivo nazionale di lavoro per gli operai agricoli e florovivaisti stipulato dalle Organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative (1 gennaio 2022-31 dicembre 2025) prevede che i lavoratori comandati a prestare servizio fuori dal territorio comunale della sede abituale di lavoro (trasferta), per i quali non è previsto il rientro giornaliero, ma sono costretti a consumare i pasti e a pernottare fuori dal luogo abituale di lavoro, hanno diritto al rimborso delle spese effettuate (viaggio, vitto, alloggio). Nel contratto collettivo si prevede inoltre che per l'alloggio e gli annessi, il contratto provinciale, qualora ne preveda l'obbligo di concessione agli operai a tempo indeterminato, deve stabilire il valore sostitutivo per il caso di mancata concessione.

Rispetto alla tematica specifica dei lavoratori stranieri, ai sensi del D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla*

condizione dello straniero prevede, la disponibilità di un’abitazione è uno dei requisiti previsti perché un cittadino straniero in Italia possa fare ingresso in Italia e ottenere il permesso di soggiorno, un lavoro o richiedere il ricongiungimento familiare (articoli 5-bis, 7, 9, 22, 23, 26, 29 del Testo Unico sull’immigrazione). In particolare l’art.5 bis prevede che ai fini della sottoscrizione del contratto di soggiorno, con riferimento dunque ai lavoratori extracomunitari di nuovo accesso, la garanzia da parte del datore di lavoro della disponibilità di un alloggio per il lavoratore che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica. L’art. 22 prevede che il datore di lavoro che intenda instaurare in Italia un rapporto di lavoro subordinato con uno straniero residente all’estero debba presentare idonea documentazione relativa alle modalità di sistemazione alloggiativa per il lavoratore straniero, mentre l’art. 24 sancisce che, qualora il datore di lavoro fornisca l’alloggio, lo stesso esibisca al momento della sottoscrizione del contratto di soggiorno un titolo idoneo a provarne l’effettiva disponibilità, nel quale sono specificate le condizioni a cui l’alloggio è fornito, nonché l’idoneità alloggiativa dello stesso. Lo stesso articolo precisa inoltre che l’eventuale canone di locazione, che non può essere decurtato automaticamente dalla retribuzione del lavoratore straniero, non può essere eccessivo rispetto alla qualità dell’alloggio ed alla retribuzione, e, in ogni caso, non è superiore ad un terzo di tale retribuzione. Lo stesso *Testo unico* sancisce, all’art. 40, che i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti possono accedere ad alloggi sociali, collettivi o privati, predisposti secondo i criteri previsti dalle leggi regionali.

Negli anni seguenti, la condizione alloggiativa dei lavoratori che operano in agricoltura è stata oggetto di specifica attenzione da parte del legislatore. A tal proposito, l’art. 1 della legge 29 ottobre 2016, n. 199 *Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo* definisce tra gli indici di sfruttamento la sussistenza di diverse possibili condizioni, tra le quali la sottoposizione del lavoratore a condizioni alloggiative degradanti.

Il *Relatore speciale ONU sulle forme di schiavitù contemporanea, incluse le sue cause e conseguenze* nel rapporto sulla sua visita in Italia nel 2019, ha evidenziato lo scarso accesso ad alloggi dignitosi da parte dei cittadini stranieri che operano in agricoltura e il fatto che una parte di questi viva in insediamenti informali, raccomandando all’Italia di agire per eliminare la marginalizzazione fisica e sociale dei lavoratori migranti e assicurare che abbiano accesso ad alloggi dignitosi e sicuri, indipendentemente dal loro status giuridico e dalla stagionalità del lavoro agricolo.

Ad integrazione del lavoro di identificazione, approfondimento e analisi, risultano ovviamente particolarmente rilevanti le disposizioni del *Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022* (2020), che definisce interventi prioritari di breve e lungo periodo basati sull'analisi dei fabbisogni di manodopera delle aziende, sullo sviluppo di soluzioni alloggiative dignitose in linea con i livelli essenziali di prestazioni definite a livello nazionale, e sui modelli già sperimentati a livello locale, che prevedono: (i) l'accoglienza in strutture dedicate, anche organizzata dai datori di lavoro (previa valutazione iniziale e monitoraggio), che include la presa in carico del lavoratore per un periodo limitato; (ii) il recupero del patrimonio immobiliare pubblico, anche attraverso l'utilizzo dei beni confiscati alla criminalità, che si adatta ottimamente a situazioni di co-presenza tra lavoratori stagionali e stanziali; (iii) la riqualificazione dei borghi rurali, adatti ai lavoratori stanziali, che può anche prevedere la partecipazione degli stessi lavoratori alla ristrutturazione e cura dei luoghi.

Con riferimento all'utilizzo di patrimonio alloggiativo da destinarsi ai lavoratori stagionali, il *Protocollo d'intesa per la prevenzione e il contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e del caporalato, sottoscritto dal Ministro dell'Interno, Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali e dal Presidente del Consiglio Nazionale dell'Ance nel 2021*, sostiene interventi di recupero del patrimonio immobiliare pubblico, anche confiscato, da destinare a sistemazioni alloggiative o all'erogazione di servizi di supporto all'integrazione.

Rispetto, in particolare, all'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, nel 2021 l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha pubblicato delle Linee Guida (*Linee guida in materia di accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica - ERP*) allo scopo di "orientare gli Enti Locali nella redazione di leggi e regolamenti in materia di accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica in maniera scevra da ogni discriminazione diretta e indiretta".

Relativamente al sistema generale di interventi in materia di alloggio dei lavoratori agricoli, le *Linee Guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura*, approvate dalla Conferenza unificata il 7 ottobre 2021, prevedono che il sistema di protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo operi in raccordo con i servizi esistenti a livello nazionale e che le persone vittime di sfruttamento lavorativo possano essere orientate verso i servizi sociali al fine di ottenere supporto in relazione alla condizione alloggiativa o — qualora dispongano dei requisiti

previsti dalla legge — aderire ai programmi di assistenza a lungo termine e di reinserimento socio-lavorativo attuati dagli enti antitratta o dal Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI), ovvero la rete nazionale degli enti locali impegnati nella realizzazione di progetti di accoglienza integrata. In continuità con quanto descritto, il *Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani 2022-2025*, approvato dal Consiglio dei Ministri il 19 ottobre 2022, indica la necessità di prevedere misure di coordinamento tra il sistema di accoglienza offerto dai programmi ex art. 18 del D.lgs. 286/98 e quelli facenti capo al SAI per ciò che riguarda l'accesso al sistema delle persone titolari di permesso di soggiorno ex art. 18 e art. 22 co. 12 quater del D.lgs. 286/98, delineando percorsi che includano il sostegno all'alloggio (*co-housing* e *housing*).

Il *Piano Nazionale per l'Integrazione dei titolari di protezione internazionale 2022-2024* (PNI), riconosce la tutela del diritto fondamentale a un alloggio adeguato quale aspetto centrale dei percorsi di inclusione sociale dei rifugiati che, oltre a difficoltà riscontrate anche da altre categorie di residenti, si trovano ad affrontare varie forme di discriminazione su base etnica e la diffidenza dei proprietari di casa. Questo li espone al rischio di vivere in condizioni di precarietà e di marginalizzazione continuative o in insediamenti informali. Per rispondere alle complessità relative agli insediamenti informali nei centri urbani, il Piano propone di prevedere, nei programmi di intervento sociale, il coinvolgimento del privato e delle organizzazioni della società civile.

La Costituzione italiana attribuisce all'art. 117 alle Regioni la potestà legislativa in riferimento a ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato e che la materia edilizia rientra quindi tra le materia di competenza regionale. Pertanto, a integrazione della cornice normativa nazionale, rivestono particolare rilievo le iniziative legislative delle Regioni che, oltre ad esprimere una competenza specifica in materia di edilizia residenziale pubblica, hanno in alcuni casi legiferato in merito all'accoglienza dei lavoratori agricoli. A questo proposito, l'art. 14 della legge regionale n. 32 del 4 dicembre 2009 della Regione Puglia *Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia* promuove convenzioni con le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori finalizzate a favorire il reperimento degli alloggi necessari a ospitare i lavoratori stagionali da parte dei datori di lavoro della medesima zona, singoli o collettivi, L'art. 1 della legge regionale n.12 del 13 giugno 2016 della Regione Piemonte *Disposizioni per la sistemazione temporanea dei salariati agricoli stagionali nelle aziende agricole piemontesi* sancisce che ai fini del supporto all'attività lavorativa stagionale in agricoltura, nonché per prevenire lo sfruttamento e il fenomeno del caporalato, sia data facoltà ai

coltivatori diretti e agli imprenditori agricoli professionali di accogliere temporaneamente salariati agricoli stagionali nei periodi di raccolta della frutta e di attività correlate alla coltivazione. L'art. 6 della legge regionale n. 13 del 6 luglio 2016 della Regione Basilicata *Norme per l'accoglienza, la tutela e l'integrazione dei cittadini migranti e dei rifugiati* determina che sia data priorità finanziaria ad interventi che considerino l'accoglienza di stranieri migranti e rifugiati come parte integrante di programmi di sviluppo e di valorizzazione delle vocazioni agricole. L'art. 7 della legge regionale n.18 del 14 agosto 2019 della Regione Lazio *Disposizioni per contrastare il fenomeno del lavoro irregolare e dello sfruttamento dei lavoratori in agricoltura* dispone lo sviluppo di interventi finalizzati a favorire condizioni abitative dignitose ai lavoratori stagionali, anche mediante la stipula di intese e convenzioni con gli enti locali. Infine, l'art. 19 della legge regionale n. 20 del 29 luglio 2021 della Regione Sicilia *Legge regionale per l'accoglienza e l'inclusione. Modifiche di norme* promuove l'adozione di misure per assicurare l'ospitalità dei lavoratori stagionali in condizioni dignitose e salubri.

Importanti indicazioni possono infine derivare dalle esperienze dei Comuni che hanno adottato i Piani Locali Multisetoriali, intesi quali strumenti di attuazione a livello locale degli interventi previsti *dal Piano Triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022*. Tali piani rappresentano il frutto di un processo ampio e integrato di partecipazione e di elaborazione, che ha visto le amministrazioni comunali protagoniste nell'attivazione dei principali attori e network istituzionali e nella creazione e consolidamento di reti multistakeholder territoriali.

Raccomandazioni operative

Considerato quanto finora delineato in merito al contesto di riferimento, alla normativa e agli strumenti di policy menzionati, risulta possibile individuare una serie di raccomandazioni operative per lo sviluppo di interventi di inclusione alloggiativa a carattere temporaneo o di lungo periodo a favore dei lavoratori occupati in agricoltura.

Le indicazioni sintetizzate di seguito dovrebbero essere sviluppate con un approccio olistico, facilitando l'inclusione sociale dei lavoratori nei contesti locali di riferimento e incrementando la coesione sociale territoriale, considerando il supporto all'inclusione abitativa in senso integrato rispetto ad altri servizi di fondamentale importanza per garantire un'adeguata presa in carico dei bisogni dei lavoratori stranieri, quali il supporto legale, la mediazione interculturale, l'orientamento e l'accompagnamento sociale e la tutela sanitaria.

Il Piano Nazionale per la lotta al lavoro sommerso, come aggiornato dal D.M. 58 del 6/04/2023, ha previsto la possibilità, ai fini dell'elaborazione delle presenti Linee Guida, di avvalersi delle esperienze già avviate in alcuni territori. Pertanto, le prospettive di intervento che verranno delineate sono state identificate in particolare grazie all'esperienza di supporto ai Comuni implementata attraverso il [progetto InCaS – Inclusione dei cittadini stranieri e Contrasto allo Sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato](#), realizzato da ANCI in collaborazione con Cittalia e finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali⁸. Le raccomandazioni sono state articolate per ambito tematico di riferimento, seppure tutte le azioni proposte debbano essere intese come strettamente interconnesse e complementari.

Approccio sistemico per il supporto all'inclusione abitativa dei lavoratori occupati in agricoltura

Gli interventi previsti dovrebbero comprendere:

- il ricorso a **un'ottica di intervento multilivello**, che tenga in considerazione competenze di Stato, Regioni ed enti locali in materia, assicurando la coerenza delle azioni con quanto già sancito e sviluppato dalle istituzioni di riferimento. Interventi di questo tipo possono riguardare patti di collaborazione e intese multistakeholder finalizzate a qualificare, integrare e valorizzare azioni di sistema nell'ottica di evitare sovrapposizioni e attuare una pianificazione di lungo periodo;
- **la redazione di protocolli e accordi di collaborazione tra istituzioni, enti del terzo settore, organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e sindacati, anche valorizzando il ruolo e le esperienze degli organismi bilaterali**, finalizzati alla standardizzazione delle misure di accoglienza, alla valorizzazione delle buone pratiche, all'ottimizzazione delle risorse relative agli interventi implementati e all'integrazione di queste misure con quanto già previsto

⁸ Il progetto "InCaS", realizzato da ANCI in collaborazione con Cittalia e finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali mediante il Fondo Nazionale Politiche Migratorie, ha perseguito un duplice obiettivo: 1. sviluppare un programma di carattere nazionale a supporto degli Enti locali sui cui territori si evidenzino fenomeni di sfruttamento e/o disagio abitativo connesso al lavoro agricolo, coadiuvandoli nell'elaborazione di policy e strumenti efficaci per le misure di propria competenza finalizzate all'attuazione, a livello locale, del "Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato"; 2. favorire una efficace realizzazione dei progetti territoriali di inclusione sociale dei cittadini di Paesi terzi promossi dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, mediante un supporto continuativo agli enti locali coinvolti, in un'ottica di rafforzamento della *governance* multi-livello e nel rispetto dell'approccio *place-based* adottato dal Ministero. Si veda: <https://www.cittalia.it/piano-incas-inclusione-dei-cittadini-stranieri-e-contrasto-allo-sfruttamento-lavorativo-in-agricoltura-e-al-caporalato/>

dagli enti antitratta e dal sistema SAI, anche tramite la collaborazione tra Comuni limitrofi e con il coinvolgimento di Prefetture e Questure del territorio;

- **interventi di governance che attivino e consolidino reti di intervento territoriali tra comunità locale, stakeholder di riferimento e lavoratori agricoli.** Esempi di azioni in tale ambito sono rappresentati da percorsi di progettazione partecipata e consultazioni pubbliche sviluppate con l'obiettivo di accrescere il patrimonio informativo degli enti competenti attraverso un approccio *community based*, che renda partecipi e protagonisti i territori nei percorsi di pianificazione;
- **lo sviluppo di una preliminare e accurata analisi di contesto** e dei bisogni locali, che faccia emergere gli elementi cardine del territorio in merito ad aspetti quali l'economia agricola, le caratteristiche socio-demografiche, gli stakeholder operativi, le condizioni abitative e le progettualità in corso. L'approfondimento degli elementi descritti risulta particolarmente funzionale allo sviluppo di azioni di supporto alloggiativo che si inscrivano nel sistema socio-lavorativo territoriale inteso in senso complessivo, garantendo un approccio organico e non settorializzante;
- **la costituzione di gruppi di lavoro finalizzati alla mappatura** delle situazioni di disagio abitativo dei lavoratori agricoli, a partire dagli insediamenti informali, e all'engagement di agenzie ed enti competenti, che facilitino il reperimento di soluzioni alloggiative in favore dei lavoratori stagionali;
- un **raccordo** e un **approccio integrato** con le misure di supporto sociale, sanitario e lavorativo implementate sul territorio di riferimento. In questo senso, è necessario che gli interventi non vengano sviluppati con riferimento esclusivo alla garanzia della sola struttura alloggiativa ma intesi in un'ottica multidimensionale, che assicuri l'implementazione di azioni complementari finalizzate allo sviluppo di un processo complessivo di presa in carico dei lavoratori occupati in agricoltura, tenendo particolarmente in considerazione, con riferimento ai cittadini stranieri, la necessità di facilitare l'accesso alla documentazione rilevante ai fini della regolarità del soggiorno;
- un **approccio intersezionale e attento alla dimensione di genere**, che tenga in considerazione eventuali vulnerabilità delle lavoratrici e dei lavoratori alle/ai

quali gli interventi sono rivolti e che possa prevedere delle soluzioni rispettose delle diversità e dei bisogni rispetto alle caratteristiche degli alloggi e dei servizi annessi;

- **il coinvolgimento delle comunità locali** per favorire un clima cooperativo e con una attenzione specifica agli aspetti di prossimità, relazione e coesione, promuovendo, per quanto possibile, una progettualità partecipata tra i vari attori (*civic engagement*) anche per prevenire il sorgere di conflitti sociali tra gruppi di persone in situazione di disagio abitativo e/o di povertà e le discriminazioni.

Misure per facilitare l'accesso all'alloggio dei lavoratori occupati in agricoltura

Gli interventi previsti dovrebbero comprendere:

- la **costituzione di fondi di garanzia, agenzie sociali per l'abitare** e altri dispositivi pubblici operanti nello specifico sul tema delle risorse abitative disponibili in favore dei lavoratori occupati in agricoltura. Queste azioni potranno comprendere l'istituzione di uffici e presidi pubblici che forniscano un servizio continuativo nel tempo, restituendo ai territori la prospettiva di un investimento istituzionale di ampio respiro sul tema dell'inclusione alloggiativa;
- processi di **rigenerazione urbana** che portino alla riqualificazione di alloggi pubblici e privati (e.g. edilizia residenziale pubblica, edifici da riqualificare, beni confiscati alla criminalità, immobili in stato di abbandono), valorizzando gli effetti benefici dei processi di inclusione alloggiativa dei lavoratori occupati in agricoltura sugli spazi urbani e le comunità che li abitano;
- la **riqualificazione e rivitalizzazione dei borghi rurali**, da svilupparsi in sintonia e coordinamento con altri programmi nazionali quali la Strategia Nazionale per le Aree Interne. Azioni di questo genere dovrebbero essere sviluppate promuovendo processi di virtuosa complementarità tra interventi di sistema differenziati, con l'obiettivo di valorizzare e impattare positivamente sul tessuto sociale di riferimento e allo stesso tempo agevolare la stabilizzazione dei lavoratori nel lungo periodo;

- **l'utilizzo di foresterie e alloggi temporanei** (attivabili anche dai datori di lavoro, incluso attraverso forme di compartecipazione da parte dei lavoratori), accessibili in particolare nei periodi di picco delle diverse colture e collocabili nei pressi dei luoghi di lavoro. Queste soluzioni alloggiative dovrebbero essere associate allo sviluppo di azioni che evitino la trasformazione delle stesse in situazioni abitative di lungo periodo, assicurandone l'utilizzo a breve termine al fine di evitare fenomeni di degrado strutturale e progressivo peggioramento delle condizioni abitative dei lavoratori accolti;
- **sportelli territoriali di orientamento all'alloggio**, eventualmente sviluppati in senso complementare ad altri servizi di carattere sociale, legale, sanitario e culturale. Azioni di questo tipo potranno focalizzarsi sulla predisposizione di uffici informativi, poli multifunzionali e presidi unici di accesso presso i quali i lavoratori potranno rivolgersi per ottenere informazioni complete in merito ai percorsi di integrazione offerti dal territorio di riferimento;
- **azioni di intermediazione tra proprietari di alloggi privati e potenziali inquilini**, declinati sulla base delle caratteristiche del contesto socio-lavorativo territoriale e sviluppati con l'obiettivo di facilitare la progressiva stabilizzazione abitativa dei lavoratori agricoli coinvolti. Data l'importanza dei processi di facilitazione all'incontro tra domanda e offerta alloggiativa per la realizzazione di efficaci processi di inclusione territoriale, iniziative di questo tipo dovrebbero necessariamente essere sviluppate attraverso un approccio che valorizzi risorse, capacità e competenze di tutti i soggetti pubblici e privati attivi sul territorio. Sarà fondamentale in questo senso non limitare il raggio d'azione al solo coinvolgimento degli enti specializzati in materia, quanto piuttosto procedere con l'obiettivo di attivare una rete territoriale ampia e articolata;
- **incentivi in favore dei proprietari che mettono a disposizione abitazioni per i lavoratori stagionali**, quali sgravi fiscali, assicurazioni sugli alloggi ed altre misure che agevolino l'ampliamento del bacino degli immobili disponibili per interventi di inclusione alloggiativa. Appare opportuno che tale tipologia di interventi siano accompagnati dalla valorizzazione dei processi di accoglienza sviluppati, agendo per attivare processi moltiplicatori che portino al consolidamento progressivo di un bacino di abitazioni consono alle esigenze dei lavoratori sul territorio;

- **contributi per l'affitto autonomo di alloggi da parte dei lavoratori**, anche a canone calmierato e sotto forma di voucher, corredati da risorse finalizzate a provvedere a spese relative a caparra, utenze, arredamento, elettrodomestici, adeguamento e ristrutturazione degli immobili. Tali azioni dovrebbero essere calibrate sulle effettive esigenze del singolo lavoratore e dedicate in particolare ai quei percorsi che prevedano una prospettiva di integrazione territoriale a lungo termine;
- **processi sperimentali di ospitalità diffusa** da parte della popolazione locale in favore dei lavoratori stagionali. Questi interventi potranno essere sviluppati a seguito di azioni preliminari di sensibilizzazione e formazione in favore dei cittadini interessati a partecipare, tenendo in dovuta considerazione le delicate dinamiche psico-socio-relazionali che caratterizzano i percorsi di accoglienza familiare;
- **azioni di supporto socio-educativo e mediazione dei conflitti nei contesti abitativi nei quali vengono inseriti i lavoratori**, nell'ottica di accrescerne l'autonomia nella gestione dell'economia domestica, di evitare lo sviluppo di situazioni di convivenza problematiche e di incrementare la coesione sociale partendo dalle relazioni interpersonali di vicinato;
- **l'implementazione di percorsi di accoglienza in azienda dei lavoratori** attraverso interventi sviluppati nel rispetto di parametri strutturali e abitativi che garantiscano la dignità delle persone accolte e l'adeguatezza degli spazi destinati alle necessità domestiche e associati a una chiara distinzione tra orari di lavoro e di riposo, garantendo l'accessibilità da parte del lavoratore ai servizi sociali e culturali offerti dal territorio di riferimento;
- **la sperimentazione di percorsi di inclusione alloggiativa da parte di lavoratori occupati in agricoltura in coabitazione con altri target**, quali studenti e altre categorie di lavoratori, con l'obiettivo di diminuire l'impatto delle spese abitative, attivare percorsi di supporto reciproci e facilitare in questo modo l'integrazione territoriale. I percorsi descritti potranno essere implementati tramite la creazione di albi e la collezione di richieste di adesione da parte dei cittadini interessati, a cui far seguire adeguati e gradualmente processi di creazione dei gruppi di inquilini, che dovrebbero essere accuratamente monitorati.

Azioni di sensibilizzazione e monitoraggio

Gli interventi previsti dovrebbero comprendere:

- **azioni di sensibilizzazione rivolte alla cittadinanza** tramite la produzione di materiale informativo, vademecum e guide multilingue, finalizzati ad agevolare l'inserimento sociale dei lavoratori stranieri nel tessuto locale e favorirne in questo modo i processi di inclusione alloggiativa. In questa categoria di interventi potranno essere comprese campagne di comunicazione, prodotti multimediali, portali web e ogni altro dispositivo che favorisca la disseminazione e lo scambio di informazioni in merito al lavoro agricolo in generale ed ai percorsi alloggiativi dei lavoratori agricoli in particolare.
- **il monitoraggio costante delle condizioni lavorative degli occupati in agricoltura**, sviluppato in un'ottica preventiva tramite la collaborazione con gli enti di tutela e vigilanza competenti, a partire dalla uffici dell'Ispettorato del lavoro, al fine di rilevare situazioni nelle quali siano presenti condizioni di marginalità e sfruttamento multidimensionali. Interventi di controllo e tutela di questo tipo saranno necessariamente associati alla predisposizione di accurati e tempestivi processi di presa in carico multidisciplinare in favore dei lavoratori per i quali dovesse essere riscontrata la necessità di sostegno.
- **il monitoraggio costante delle situazioni alloggiative** e del rispetto dell'applicazione degli standard minimi nella predisposizione e gestione degli alloggi, anche con la collaborazione della Polizia municipale e dei Servizi sanitari territoriali, predisponendo, ove necessario, iniziative di formazione del personale dei predetti uffici.

I Piani Locali Multisetoriali quali strumenti strategici di programmazione integrata degli interventi⁹

Anci e Cittalia hanno sviluppato nell'ambito del progetto InCaS - *Inclusione dei cittadini stranieri e Contrasto allo Sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato*, finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali mediante il Fondo Nazionale Politiche Migratorie, attività e interventi di sostegno ai Comuni per l'elaborazione di Piani Locali Multisetoriali (PLM) di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato, favorendo l'inclusione sociale dei cittadini di Paesi terzi in un'ottica di rafforzamento della governance multi-livello. Il presente documento è incentrato sull'analisi del processo messo in campo per la redazione dei PLM, valorizzandone la funzionalità per lo sviluppo di interventi sistemici di facilitazione alloggiativa in favore dei lavoratori occupati in agricoltura.

Cosa sono i Piani Locali Multisetoriali

Lo sfruttamento lavorativo in agricoltura è un fenomeno complesso che può essere contrastato solo con un approccio coordinato e un sistema efficace di governance multilivello che coinvolga tutte le istituzioni che hanno il mandato di coordinare e realizzare gli interventi di prevenzione e contrasto. La strategia per l'attuazione del *Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato* si basa infatti sull'combinazione di interventi di breve periodo che mirano ad affrontare le emergenze relative al fenomeno, con interventi di lungo periodo basati su azioni sistemiche, e servizi integrati volti alla prevenzione e al contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura.

Il ruolo degli enti locali nella definizione di piani di intervento in grado di programmare azioni integrate e multisetoriali rispondenti alle esigenze specifiche del territorio, risulta strategico nell'ambito degli interventi di contrasto e prevenzione dello sfruttamento

⁹ Le informazioni comprese in questa Appendice sono frutto di una sintesi dei prodotti e strumenti elaborati nell'ambito del progetto InCaS. Per una dettagliata presentazione degli stessi, si rinvia ai webinar incentrati sui processi, strumenti e metodi per l'elaborazione dei Piani locali multisetoriali dei Comuni per il contrasto allo sfruttamento lavorativo dei cittadini di paesi terzi in agricoltura e al caporalato, organizzati nell'ambito di "InCaS", il progetto realizzato da ANCI in collaborazione con Cittalia e finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali mediante il Fondo Nazionale Politiche Migratorie. Si veda la registrazione dei webinar alla pagina <https://www.cittalia.it/senza-categoria/webinar-incas-su-plm/>

lavorativo. Per tale ragione, ad attuazione degli interventi definiti collettivamente nel Piano triennale, gli Enti locali e le loro forme associative hanno il compito di predisporre i **Piani Locali Multisetoriali**. Si tratta di piani d'azione integrati, che tengono conto delle specificità territoriali e di esigenze amministrative di lungo respiro così come, promuovendo la collaborazione e il coordinamento in un'ottica di integrazione delle risorse, della molteplicità degli attori territoriali interessati. I Piani, strutturati sulle singole esigenze territoriali, vanno intesi come strumenti flessibili e dunque rimodulabili per adattarli ai mutamenti di contesto e a possibili nuove esigenze.

In sintesi i Piani locali multisetoriali sono:

- uno strumento nuovo, che ha l'obiettivo di dare forma e sostanza alle azioni prioritarie del Piano triennale, trasponendo le indicazioni delineate dal Tavolo Caporalato in strumenti di pianificazione strategica e promuovendo la collaborazione e il coordinamento multilivello in un'ottica di integrazione delle risorse;
- strumenti di programmazione di medio-lungo periodo attraverso i quali le Amministrazioni locali delineano tempistiche, azioni ed interventi finalizzati al superamento dello sfruttamento lavorativo nell'ambito agricolo locale;
- strumenti flessibili e modulabili, in quanto in base all'analisi dei bisogni e delle opportunità locali si individuano, di volta in volta, le soluzioni realizzabili e sostenibili.

Come giungere alla redazione di un PLM

Per redigere i PLM è necessario partire dall'**approfondimento conoscitivo delle caratteristiche territoriali**, mettendo a fuoco le principali problematiche e necessità locali attraverso un lavoro di ricerca e analisi (analisi di contesto e analisi dei bisogni).

In secondo luogo, è necessario organizzare il lavoro di pianificazione attraverso **l'analisi e la definizione degli stakeholder territoriali di riferimento**, l'organizzazione della rete e le consultazioni attraverso tavoli di lavoro. Per definire i bisogni territoriali e le azioni prioritarie da sviluppare nell'ambito del PLM è infatti necessario prevedere un processo di progettazione partecipata che preveda il coinvolgimento dei principali stakeholder territoriali esperiti e competenti sui temi trattati. Nel processo di promozione e costituzione della rete è importante far emergere i vantaggi della partecipazione, che consistono

prioritariamente nella capacità potenziale di produrre esiti efficaci a livello di comunità locali che sarebbero difficilmente attuabili se realizzati solo attraverso l'azione disgiunta di singoli soggetti/enti.

In una prima fase di lavoro, sarà quindi utile individuare gli **stakeholder che hanno un interesse primario per il tema e per le questioni politiche individuate**. Questo gruppo più ristretto dei portatori d'interesse primari potrà costituire i **tavoli locali/gruppi di lavoro** che rappresentano quindi **il nucleo operativo delle reti locali** attivate nei territori selezionati. La costituzione della rete, potrà contemplare **diversi livelli di adesione e partecipazione**, a seconda del livello di coinvolgimento degli attori sul territorio.

Queste indicazioni generali hanno l'obiettivo di focalizzare le fasi e le caratteristiche più significative per dare avvio a un percorso finalizzato alla costruzione di una rete "in equilibrio"; in altri termini, una rete in cui le organizzazioni che ne fanno parte sono impegnate in interazioni cooperative, in larga misura coordinate e basate sul rispetto reciproco.

La fase dell'avvio della rete può definirsi "positiva" quando le dinamiche di coinvolgimento hanno consentito la definizione di un gruppo primario disponibile a farsi carico degli obiettivi progettuali sia per quanto concerne la loro dimensione istituzionale che quella operativa.

Successivamente alla fase di networking può essere aperta (anche in termini prospettici, cioè in considerazione di una visione più ampia che possa condurre in futuro anche ad una solida attuazione del PLM) quella dedicata alla costruzione/formalizzazione della rete.

Al riguardo, è importante proporre uno strumento di collaborazione interorganizzativo quale, ad esempio, un "*Protocollo di integrazione istituzionale e progettuale fra il Comune e gli altri attori della rete*": questo confermerà la condivisione dei riferimenti valoriali e progettuali comuni, il mutuo riconoscimento e ruoli e compiti che potranno essere assegnati a ciascuno dei componenti interessati.

Trattandosi di una rete di "policy", il protocollo (o altro accordo formale che si intenderà sottoscrivere tra gli attori in campo) dovrà stabilire le regole della collaborazione interistituzionale e i processi di comunicazione e di presa delle decisioni (eventuali procedure di pianificazione e coordinamento per giungere alla stesura del PLM).

Il Comune, o le diverse tipologie di associazioni di Comuni (unioni, consorzi, etc.) rappresenterà l'organizzazione focale della rete (in fase di avvio, costruzione e sviluppo). Ma la rete non può essere gestita facendo ricorso all'autorità in quanto le reti, naturalmente, **non sono organizzate gerarchicamente**. In considerazione di questo importante fattore, la rete necessita di una forma specifica di management che provveda a:

- individuare e coinvolgere gli attori interessati;
- condividere informazioni e conoscenze;
- valorizzare le funzioni e le competenze dei partner;
- individuare l'apporto di ciascuno di essi;
- negoziare i rapporti di collaborazione e di scambio;
- definire i criteri di ripartizione di costi/benefici;
- facilitare le dinamiche di presa delle decisioni;
- definire i ruoli e le responsabilità di attuazione delle decisioni;
- promuovere la rete e l'appartenenza ad essa;
- attivare le necessarie funzioni di verifica e monitoraggio fino alla conclusione delle attività progettuali.

Gli stakeholder da coinvolgere saranno individuati fra i soggetti pubblici e privati con i quali si intende collaborare per la definizione del PLM. Per l'identificazione degli stakeholder può risultare utile avvalersi di una matrice dove inserire i portatori di interesse sulla tematica e i soggetti influenti. Questo processo di selezione può risultare necessario per individuare la rete estesa e una rete ristretta (nucleo primario) con la quale collaborare in modo più agile.

Per rendere più operativi in fase di pianificazione del PLM i lavori della rete è infatti possibile prevedere un "nucleo primario" costituito da un numero limitato di soggetti altamente interessati e competenti. Il nucleo primario, in quanto reticolo, non deve infatti coinvolgere necessariamente e contemporaneamente tutti gli attori (enti, istituzioni, altre organizzazioni) che possono ricoprire un ruolo e/o svolgere una funzione di interesse per la definizione del PLM. Il nucleo deve essere composto dagli attori che garantiscono una attendibile mobilitazione delle risorse (informative, tecniche, economiche, relazionali, etc.) da orientare verso gli obiettivi: parliamo infatti degli **attori "promotori"**. **Il nucleo primario della rete rappresenta il centro decisionale e di coordinamento ben individuato e legittimato.**

Il nucleo condivide e stabilisce:

- gli obiettivi da perseguire e le azioni concrete da compiere;
- l'orizzonte temporale del processo di collaborazione per giungere alla definizione del PLM;
- le risorse e le competenze necessarie per realizzare l'elaborazione del PLM;
- i nodi che sono disponibili a “mettersi in rete” per compiere i passaggi operativi stabiliti;
- i gruppi di lavoro funzionali alla elaborazione integrata del PLM.

La frequenza degli incontri tra i componenti del nucleo primario deve essere periodica e intensa (conoscenza, reciprocità, fiducia). Il reticolo, in questo caso, è intenzionale in quanto i membri ritengono di avere bisogno l'uno dell'altro per condividere e valorizzare i vantaggi dell'azione comune.

Il nucleo dovrebbe possedere una competenza in termini di “*progettualità anticipata*”: vale a dire, la capacità di individuare, in fase di pianificazione, i percorsi potenziali che possono essere tracciati attraverso la condivisione di obiettivi e risorse con altri soggetti da mobilitare o già attivi sul campo.

Il numero dei soggetti che costituiscono il *core network* può essere definito in base alla stima della capacità minima della rete di affrontare la progettazione delle azioni per i quali il nucleo si costituisce. Ulteriori coinvolgimenti potranno essere operati successivamente e motivatamente.

La costituzione della rete degli stakeholder territoriali è indispensabile nel processo di progettazione partecipata del PLM e ne costituisce la forza programmatica.

PROGETTAZIONE PARTECIPATA DEI PIANI LOCALI MULTISSETTORIALI: FASI DI LAVORO



