



IL CONTRIBUTO DEL PNRR - M5 C2 2.2.A. “SUPERAMENTO DEGLI INSEDIAMENTI ABUSIVI IN AGRICOLTURA” AGLI OBIETTIVI DELL’AGENDA ONU 2030. IL CASO DELLA PUGLIA¹

1. Introduzione.

In Italia, il fenomeno dello sfruttamento lavorativo² nel settore dell’agricoltura non è certamente nuovo agli occhi dei policy maker e degli osservatori, in particolare – ma non solo - nelle regioni del Mezzogiorno d’Italia, sovente chiamate a gestire fasi emergenziali evidenziate accuratamente dalle cronache giornalistiche³.

Sempre nuove e molteplici sono, invece, le forme di illegalità che colpiscono il mondo del lavoro agricolo, basti pensare alla pluralità di reati che si accompagnano a quello dell’intermediazione illecita della manodopera lungo tutta la catena del valore⁴,

¹ La nota è il risultato di studi condotti nell’ambito della Convenzione con la Regione Puglia “Supporto tecnico - alle strutture regionali impegnate in attività POR PUGLIA 2014-2020” (D.G.R. 10 settembre 2020, n. 1514; POR Puglia 2014-2020 - Asse XIII “Assistenza Tecnica”); è stata curata da Nunzio Mastrorocco o (nunzio.mastrorocco@ipres.it) e Marta Melgiovanni (marta.melgiovanni@gmail.com).

² L’Eurostat definisce il lavoro sommerso (undeclared) in senso restrittivo, come “*any paid activities that are lawful as regards their nature, but are not declared to the public authorities, taking into account the differences in the regulatory systems of the Member States*”, invece, l’Istat nell’ambito dei conti nazionali annuali pubblica le stime dell’occupazione non regolare in Italia, definendo come dipendente l’occupazione non registrata dagli enti previdenziali (lavoro nero) e come occupazione indipendente quella priva delle necessarie licenze e/o iscrizioni agli albi professionali.

³ In seguito alle morti sul luogo di lavoro, la Regione Puglia, con Ordinanza del Presidente di Giunta del 26 giugno 2021 n. 181 ha disposto, in condizioni di lavoro che richiedono l’esposizione prolungata al sole, il divieto di lavoro nei campi agricoli dalle ore 12:30 alle ore 16 nelle giornate a rischio segnalate dal sito www.workclimate.it/scelta-mappa/sole-attivita-fisica-alta/ riferite a: “lavoratori esposti al sole” con “attività fisica intensa”.

⁴ Oltre alle violazioni del contratto nazionale del lavoro, agli abusi e illeciti nell’ambito previdenziale, assicurativo, contrattuale, salariale, tra gli altri reati si annoverano la grave sofisticazione alimentare,

all'intensificarsi delle infiltrazioni criminali e mafiose di caratura locale nelle zone d'ombra del settore primario nell'era della globalizzazione. Come nuova si presenta la geografia degli epicentri a rischio in un Paese che ambisce ad accelerare nel processo di convergenza delle aree più marginali, come quelle rurali, - anche grazie ai finanziamenti europei del Next Generation EU - ma che nelle maglie dell'illegalità si ritrova unito da Nord a Sud. Gli ultimi rapporti, infatti, evidenziano come anche le regioni settentrionali e del Centro siano esposte al rischio di lavoro "nero" - cioè, invisibile al livello giuridico - e di lavoro "grigio" - che include quei rapporti di lavoro che, seppure formalmente regolari, presentano nel concreto svolgimento elementi di irregolarità come quelle relative alla dichiarazione dell'orario, alla qualificazione del rapporto di lavoro e di interposizione non genuina⁵. Nel 2021 il tasso di lavoro irregolare, oscillante fra il 20-30%, si rileva, infatti, nelle grandi regioni produttive del Centro-Nord ed in particolare in Lombardia, Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana⁶.

In questo scenario complesso ed in evoluzione, ove ad esempio la figura del "caporale" italiano è stata progressivamente sostituita dal "caporale" straniero che gode della fiducia dell'azienda agricola e sfrutta le reti migratorie, si è scelto di uscire dall'approccio emergenziale e di promuovere politiche pubbliche di lungo periodo incentrate non soltanto sugli interventi repressivi ma su azioni capaci di scoraggiare l'illegalità e promuovere l'adozione di comportamenti virtuosi come l'adesione alla Rete del Lavoro Agricolo di Qualità⁷.

Pertanto, è andata strutturandosi una governance multilivello, multi-agenzia e multi-attore la cui operatività è data dall'intreccio necessario tra le politiche del lavoro, delle migrazioni, dello sviluppo rurale, dell'antimafia e della responsabilità sociale⁸.

La strategia nazionale, proposta di concerto con le istituzioni, il terzo settore, le associazioni di categoria, i sindacati, la società civile e il mondo della ricerca, identifica cinque priorità di intervento, tra cui la garanzia di un alloggio dignitoso ove i lavoratori

l'esportazione di merci contraffatte, lo smaltimento illecito di scarti agricoli e rifiuti, l'ingresso clandestino dei migranti, la sottrazione o il furto dei documenti di identità personale, la riduzione in schiavitù.

⁵ Tali definizioni sono classificate nel riferimento alla somministrazione di lavoro contenuto nel Decreto Legislativo n. 81/2015.

⁶ Osservatorio Placido Rizzotto, V Rapporto Agromafie e Caporalato, 2022.

⁷ Il Decreto legislativo del 24 giugno 2014 n.91, convertito in Legge l'11 agosto 2014 n. 116 ha previsto l'istituzione presso l'INPS della RELAQ, cioè, di un elenco di imprese agricole, di cui all'art. 2135 del Codice Civile, che su base volontaria aderiscono ai requisiti in materia di lavoro, legislazione sociale, imposte sui redditi e valore aggiunto.

⁸ Il Decreto legislativo del 14 settembre 2015 n. 149 ha istituito l'Ispettorato Nazionale del Lavoro che integra i servizi ispettivi del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'INPS e dell'INAIL svolgendo attività di vigilanza su tutto il territorio nazionale.

agricoli possano dimorare nelle ore di riposo⁹. Come è noto, eliminare il disagio abitativo consente di agire indirettamente anche sulla tutela dei diritti del lavoratore e dei diritti umani in quanto i cosiddetti insediamenti informali si configurano, quasi sempre, come centri separati dal resto della comunità locale e in cui sono elevati il rischio di povertà estrema, discriminazione, violenza¹⁰. Poiché sempre più stranieri – al netto di una flessione negli anni della pandemia in cui le statistiche ufficiali hanno registrato una contrazione dei flussi migratori in relazione alle misure di contenimento del contagio – costituiscono il bacino preferenziale di manodopera stagionale e lavorano “sotto caporale”, è evidente come la garanzia di un alloggio dignitoso diventi uno dei primi passi verso la buona accoglienza e l’integrazione culturale. A tal proposito, si consideri, inoltre la questione di genere in relazione a quella che in letteratura è nota come *femminilizzazione dei flussi migratori*¹¹.

In questo contesto, dunque, si pone l’intervento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) M5 C2 2.2.a. volto alla riqualificazione degli insediamenti abusivi in agricoltura, che di seguito si vuole analizzare a partire dalla sua genesi fino al suo stato di attuazione nella Regione Puglia.

2. L’intervento M5 C2 2.2.a Piani urbani integrati: superamento degli insediamenti abusivi in agricoltura

Nel PNRR rivestono un ruolo di primo piano la coesione territoriale e l’inclusione sociale, in particolare nella Missione 5 (M) indirizzata al superamento dei divari attraverso interventi che si auspica possano caratterizzarsi fortemente per la parità di genere, l’uguaglianza e l’equilibrio intergenerazionale¹².

All’interno di questa M, Componente (C) 2, l’Investimento 2.2.a., rientrante nei cosiddetti piani urbani integrati, è dedicato al superamento degli insediamenti abusivi in

⁹ Gli altri assi individuati sono: la prevenzione; la vigilanza e il contrasto; la protezione e l’assistenza; la reintegrazione socio-lavorativa.

¹⁰ In letteratura si parla di perdita di capitale sociale aperto. Si veda: Coleman, J., *Social Capital, Human capital and investment in youth*, in Petersen, Anne C., Mortimer, Jeylan C., *Youth Unemployment and Society*, Cambridge University Press, New York, 1994.

¹¹ Palumbo L., Sciarba A., *The vulnerability to exploitation of women migrant workers in agriculture in the EU: The need for a human rights and gender based approach*, Study commissioned by the European Parliament’s Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, 2018.

¹² FEEM, *Il contributo degli investimenti del PNRR all’Agenda 2030 alla luce della valutazione europea*, 03 luglio 2021, policy brief, p. 18.

agricoltura, al fine di scoraggiare lo sfruttamento dei lavoratori impiegati nel settore primario.

Con Decreto del 29 marzo 2022, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha ripartito l'ammontare complessivo, pari a 200.000.000,00 di euro, tra le 11 regioni italiane maggiormente interessate dalla presenza di alloggi che non assicurano condizioni di vita dignitose ai "braccianti" che vi risiedono. Più precisamente, le aree interessate sono quelle mappate nell'indagine ministeriale realizzata dall'ANCI, in collaborazione con Cittalia, tra l'ottobre 2021 e il gennaio 2022, i cui esiti sono stati condivisi nella prima seduta del tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia nazionale e per la redazione del *Piano di contrasto al lavoro irregolare in agricoltura e di lotta al caporalato*¹³.

Successivamente, con Decreto del 14 settembre 2022, l'organo si è espresso sulla definizione degli standard alloggiativi, indirizzando gli enti locali nell'elaborazione dei piani di accoglienza, nel pieno rispetto dei dettami costituzionali, delle raccomandazioni europee (ILO del 1961 e R115), oltreché dei principi generali che si applicano a tutto il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Questo intervento, che si pone in sinergia con la Riforma M5 C1 1.2 *Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso*¹⁴, rappresenta un tassello di un processo più ampio. Negli ultimi cinque anni, infatti, il governo centrale ha rafforzato il proprio impegno per contrastare le varie forme di irregolarità e sfruttamento del lavoro in tutti i settori dell'economia, ed in particolare in quello dell'agricoltura, più di altri soggetto al fenomeno del caporalato e ove la cospicua presenza di individui vulnerabili - come gli stranieri e le donne - pone problemi di sostenibilità sociale in uno dei comparti tra i più produttivi del Paese (fig.1).

¹³ Il tavolo si è riunito l'1° marzo 2022. Fra i suoi promotori figura la Regione Puglia.

¹⁴ La stesura del Piano è a cura del Tavolo tecnico insediatosi il 3 marzo 2022. Inoltre, è previsto il coinvolgimento della Segreteria tecnica del Ministro, dei Direttori generali del Ministero con competenze sulla materia (Rapporti di lavoro, Immigrazione, Politiche attive del lavoro, Sicurezza del lavoro) e dell'Ispettorato nazionale del lavoro per l'attuazione e il monitoraggio delle attività ispettive necessarie, nonché degli altri soggetti istituzionali e del mondo della ricerca con competenze sul tema.

Fig. 1 – Il processo di costruzione della policy italiana in materia di contrasto allo sfruttamento del lavoro e al caporalato: le tappe principali.



Elaborazioni IPRES (2023).

3. Analisi di contesto. Inquadramento dei fabbisogni territoriali nella Regione Puglia

La già richiamata mappatura del 2021-2022 rappresenta la prima indagine capillare finanziata dal Ministero per addivenire a una base conoscitiva delle aree più esposte alle varie forme di lavoro irregolare in agricoltura, in considerazione della necessità di adottare soluzioni fondate sul patrimonio informativo, nonché coerenti con le esigenze specifiche di cui ciascun territorio è portatore.

Del resto, secondo il *Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025*, la prima azione trasversale da intraprendere per scardinare tutte le forme di irregolarità nel mondo del lavoro è rappresentata proprio dall'affinamento delle tecniche di raccolta e di condivisione dei dati disponibili, da conseguire anche attraverso il rafforzamento della cooperazione interistituzionale.

In quest'ottica andrebbe considerata l'indagine promossa dalla Regione Puglia nell'estate 2021, volta alla ricognizione dei principali insediamenti occupati dai braccianti presenti sul territorio regionale¹⁵.

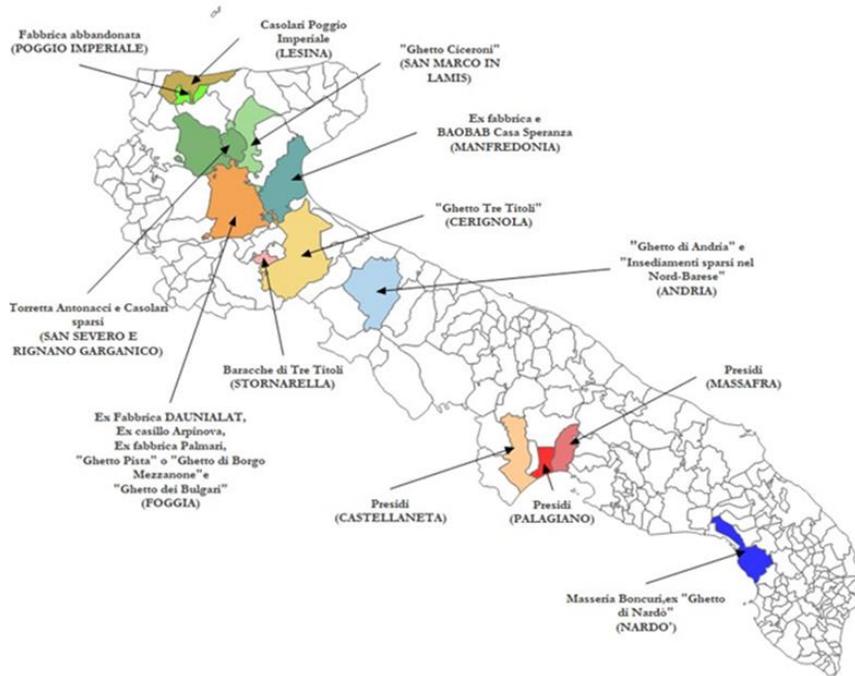
¹⁵ L'indagine sul campo è stata realizzata in collaborazione con la Fondazione IPRES nell'ambito del programma Su.Pr.Eme. Italia (*Sud Protagonista nel superamento delle Emergenze in ambito di grave*

Da essa ne sono scaturite una prima geografia degli insediamenti utile agli attori della governance (fig. 2). Secondo i criteri di numerosità, estensione e popolamento degli alloggi sono stati individuati un “polo” nella provincia di Foggia e alcuni nuclei dislocati nelle altre province. L’articolazione, piuttosto eterogenea, è risultata prevalentemente ripartita tra:

- insediamenti gestiti dagli organismi del Terzo Settore e formalmente riconosciuti dagli enti locali che amministrano i territori su cui essi sono ubicati;
- insediamenti informali, autogestiti dagli stessi ospiti, prevalentemente stranieri non censiti, tali da configurare in molti casi veri e propri “ghetti”.

sfruttamento e di gravi marginalità degli stranieri regolarmente presenti nelle 5 regioni del sud Italia), finanziato nell’ambito dei fondi AMIF – Emergency Funds (AP2019) della Commissione Europea – DG Migration and Home Affairs.

Fig. 2 – Gli insediamenti attivi secondo lo studio della Regione Puglia – Fondazione IPRES



Fonte: IPRES (2022).

Il rapporto nazionale, di cui si è ampiamente fatto cenno, ha dettagliato ulteriormente questa iniziale caratterizzazione offrendo una fotografia del contesto ancora più granulare. I Comuni pugliesi che hanno partecipato alla somministrazione del questionario, infatti, hanno dichiarato la più alta percentuale di insediamenti informali (31,6%) e si sono classificati in terza posizione per percentuale di alloggi formali (9,9%).

In particolare, il territorio regionale si è distinto per il più alto numero di lavoratori stranieri che dimorano nei siti informali: si tratta di presenze in buona parte sostenute dal carattere stagionale della manodopera utilizzata per la coltivazione e la raccolta dei prodotti ortofrutticoli. A questo proposito è emblematico il caso dei braccianti impiegati nei campi di pomodoro a Borgo Mezzanone (Manfredonia) e nel Ghetto di Rignano (San Severo), 2 fra gli 11 più grandi insediamenti stabili d'Italia, presenti da oltre vent'anni, che d'estate raggiungono rispettivamente 4.000 e 2.000 presenze.

Inoltre, le rilevazioni hanno consentito di identificare varie tipologie abitative nei siti non formali (tab. 1).

Tab. 1 – Tipologie abitative degli insediamenti informali presenti sul territorio regionale

<i>Denominazione</i>	<i>Comune (Provincia)</i>	<i>Numero di ospiti</i>	<i>Tipologia abitativa</i>
<i>Pista di Borgo Mezzanone</i>	Manfredonia (FG)	4000	Container
<i>Ghetto di Rignano</i>	San Severo (FG)	2000	Baracche realizzate con materiali di risulta
<i>Tre Titoli</i>	Cerignola (FG)	380	Baracche realizzate con materiali di risulta
<i>Centro storico di Carpino</i>	Carpino (FG)	200	Palazzo/edificio occupato
<i>Tendopoli presso il campo sportivo</i>	Turi (BA)	200	Tende
<i>Case sparse</i>	Poggio Imperiale (FG)	153	Case in muratura abbandonate/casolari-cascine dismessi
<i>Contrada Tre Valli</i>	Poggio Imperiale	5	Case in muratura abbandonate/casolari-cascine dismessi
<i>Contrada Ferla</i>	Petrosino (FG)	100	Case in muratura abbandonate/casolari-cascine dismessi
<i>Case popolari</i>	Petrosino (FG)	100	Palazzo/edificio occupato
<i>Contrada Ramisella</i>	Petrosino (FG)	30	Altri immobili/locali dismessi
<i>Triglia Scaletta</i>	Petrosino (FG)	3	Baracche realizzate con materiali di risulta
<i>Contrada Mervaldi, Cicerone, Posta Dinanzi</i>	San Marco in Lamis (FG)	70	Case in muratura abbandonate/casolari-cascine dismessi
<i>Santuario Madonna di Ripalta</i>	Cerignola (FG)	50	Tende
<i>Borgo Tressanti</i>	Cerignola (FG)	50	Baracche realizzate con materiali di risulta
<i>Madonna di Ripalta – Contrada Pozzo Terraneo</i>	Cerignola (FG)	50	Baracche realizzate con materiali di risulta
<i>San Ferdinando di Puglia</i>	San Ferdinando di Puglia (FG)	20	Altri immobili/locali dismessi
<i>Zona Industriale di Bisceglie</i>	Bisceglie (BAT)	10	Palazzo/edificio occupato
<i>Contrada Trionfo</i>	Carapelle (FG)	10	Case in muratura abbandonate/casolari-cascine dismessi
<i>Insediamento informale di Brindisi</i>	Brindisi (BR)	10	Case in muratura abbandonate/casolari-cascine dismessi

Fonte: IPRES (2022).

Dunque, la mappatura nazionale e la ricerca sul campo realizzata al livello regionale sono giunte a chiarire che: a) non vi è sempre una netta separazione fra le due tipologie di insediamento (formale/informale) ma sussistono soluzioni alloggiative miste; b) non vi è una relazione biunivoca tra numero di ospiti stranieri e carattere di informalità dell’insediamento o stabilità/temporaneità dello stesso; c) nelle tipologie di alloggio non formalizzate vi è una scarsa mobilità del lavoratore che di fatto vive una condizione di segregazione durante il periodo di permanenza. Inoltre, i risultati hanno evidenziato l’importanza di un coordinamento organico, in Puglia come nelle altre regioni, tale da affrontare secondo un approccio sistemico ma sensibile alle peculiarità locali, i principali fabbisogni, comuni a tutti gli insediamenti informali, tra cui:

- L’assenza o l’inadeguatezza di servizi essenziali nell’ambito sociosanitario, con particolare riguardo alle necessità igieniche;
- L’assenza o l’inadeguatezza dei servizi di alfabetizzazione, istruzione e formazione, dei servizi legali e di rappresentanza sindacale volti all’integrazione sociale e culturale dei braccianti stranieri;
- L’assenza o l’inadeguatezza dei servizi di trasporto e mobilità che determina la segregazione dei lavoratori fino alla vera e propria ghettizzazione.

Una risposta a tali criticità è rappresentata in Puglia dalle buone pratiche diffuse nelle foresterie riconosciute e finanziate dalla Regione (tab. 2)¹⁶ ove trovano spazio anche progetti dal basso come: “Senza Caronte” promosso dal sindacato FLAI CGIL Puglia, “Sfrutta zero” realizzato dall’Associazione Solidaria (Bari) e Diritti a Sud (Nardò) con il coinvolgimento della società civile e “IAMME” ideato dell’Associazione NO CAP che coinvolge le regioni Puglia, Basilicata, Sicilia.

Tab. 2 - Le foresterie attive finanziate dalla Regione Puglia al 28-06-2023.

Denominazione	Boncuri	Torretta Antonacci	Casa Sankara	Ex C.A.R.A. di Borgo Mezzanone
Comune	Nardò (LE)	San Severo (FG)	San Severo (FG)	Manfredonia (FG)
Capienza dei moduli abitativi (n. lavoratori garantiti)	300	1.500	400	1300
Deliberazione	DGR 03-05-2021 n. 697 AD 14-05-2021 n. 101	DGR 11-06- 2020 n. 906	AD 31-03-2021 n. 61 DGR 14-07-2021 n. 1190	DGR 30-09-2021 n. 1551
Risorse impegnate (euro)	245.000,00; 46.500,00	50.000,00	300.000,00; 50.000,00	50.000,00

Elaborazioni IPRES (2023) su dati della Regione Puglia.

¹⁶ Sono escluse dal computo le foresterie di Lesina e Poggio Imperiale, non ancora messe in operatività, per le quali è stato previsto un impegno di spesa a favore dell’ospitalità di circa 80 lavoratori ciascuna (DGR 15-02-2021 n. 246).

Tuttavia, a fronte della crescente domanda di manodopera stagionale, l'offerta di alloggi risulta tutt'ora sottodimensionata, pur includendovi i recenti studi di fattibilità promossi dai Comuni di Nardò, Manfredonia, San Severo per l'accoglienza dignitosa di 200 lavoratori presso nuove strutture e pur considerando gli altri progetti diffusi per il recupero di edifici tali da ospitare 421 braccianti su tutto il territorio regionale.

3. Ripartizione delle risorse della M5 C2 2.2.a. e stato di avanzamento dell'investimento nella Regione Puglia

Come si evince dal Decreto ministeriale, a beneficiare delle risorse del PNRR sono principalmente le regioni meridionali, in particolare la Puglia (fig. 3).

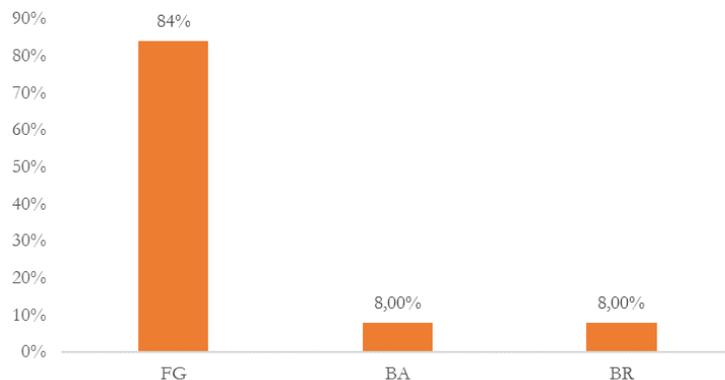
Fig. 3 – Le regioni assegnatarie delle risorse del PNRR M5 C2 2.2.a.



Elaborazioni IPRES (2023) su dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

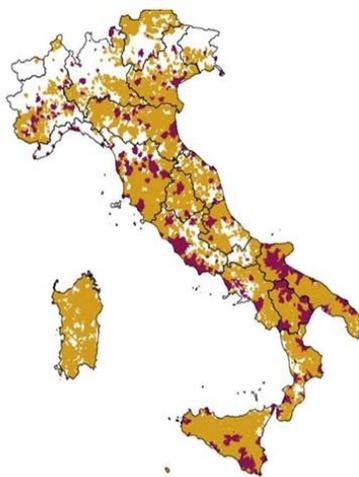
Dal dettaglio subregionale si nota come a godere delle quote maggiori sia la provincia di Foggia (fig.4), i cui Comuni erano stati classificati con priorità alta dal Ministero già nelle considerazioni preliminari alla prima ricognizione nazionale, in ragione della Superficie Agricola Utilizzata (SAU) (fig. 5).

Fig. 4 – La distribuzione delle risorse della M5 C2 2.2.a. tra le province pugliesi (%)



Elaborazioni IPRES (2023).

Fig. 5 – Carta tematica rappresentativa dei Comuni prioritari in marrone e super prioritari di intervento in rosso secondo il Rapporto InCas.

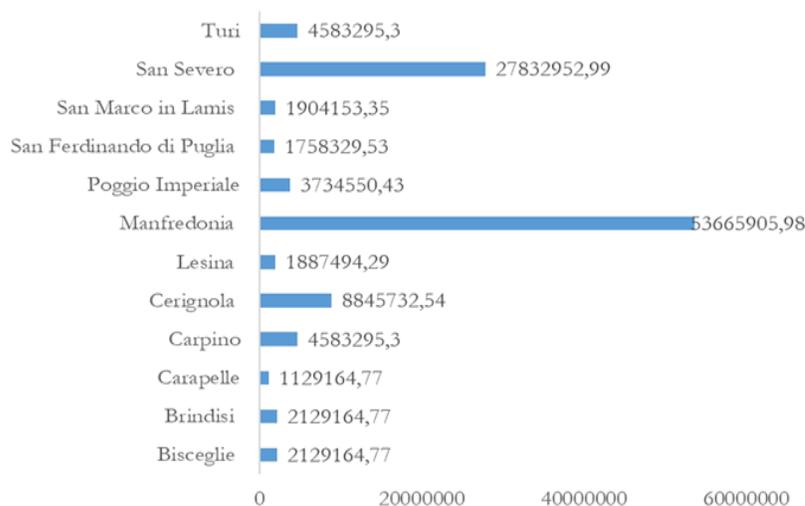


Fonte: Rapporto InCas (2022, p.38).

Come si evince dal grafico che segue (fig. 6), i Comuni più premiati risultano Manfredonia (FG) e San Severo (FG) conformemente ai criteri fissati dal Decreto secondo cui agli enti locali vengono attribuiti:

- una quota fissa pari a 1.000.000,00 euro assegnata a tutti i Comuni;
- una quota variabile in ragione della presenza numerica di cittadini stranieri;
- un correttivo in relazione dell'anzianità del sito;
- un correttivo in base alla sussistenza di altre iniziative avviate per il recupero.

Fig. 6 – La distribuzione percentuale delle risorse della M5 C2 2.2.a. tra i Comuni pugliesi (€)



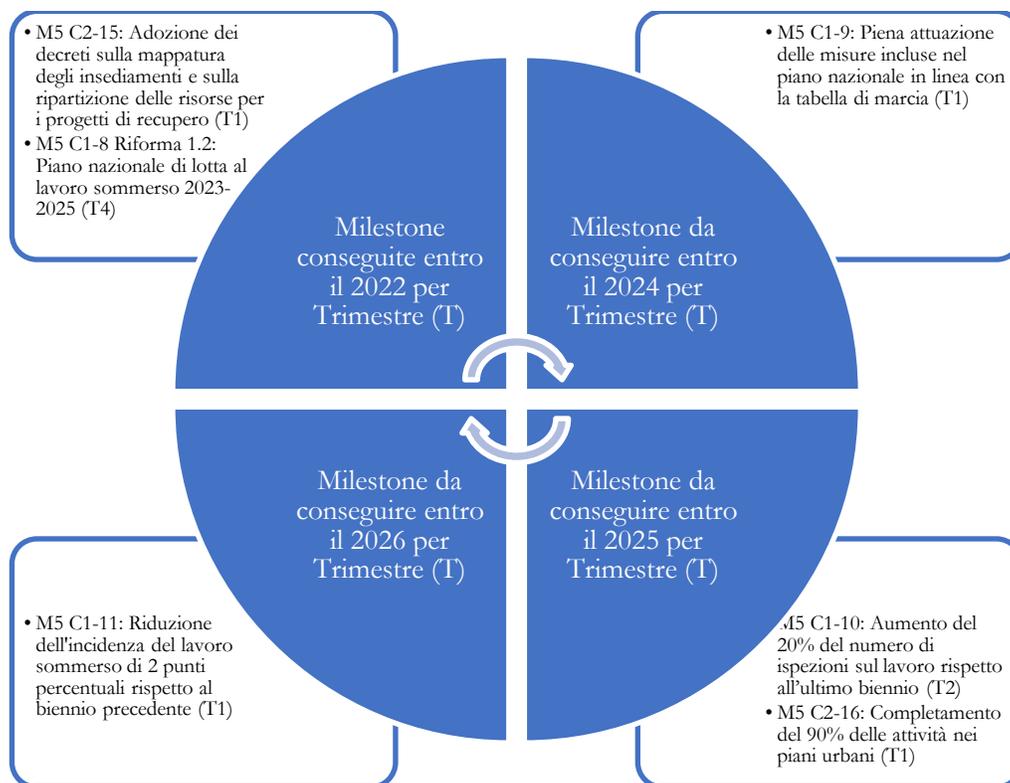
Elaborazioni IPRES (2023) su dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Fatte queste considerazioni preliminari circa la localizzazione degli interventi e la ripartizione del finanziamento, è opportuno evidenziare lo stato di attuazione dell'investimento.

Innanzitutto, secondo la relazione parlamentare sullo stato di avanzamento del dispositivo, risultano regolarmente conseguite entro il 2022 le prime due milestone espletate dall'Amministrazione titolare (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali)¹⁷.

¹⁷ Quadro di sintesi degli obiettivi al 30 giugno 2022 aggiornato al 23 febbraio 2022.

Fig. 7 – Stato di attuazione delle milestone assegnate alla M5 C2 2.2.a..



Fonte: Elaborazione IPRES (2023) su dati Italia Domani.

Con riferimento alle varie banche *open access*, invece, si considerino le evidenze desumibili da Open Cup, Universo ReGIS, Fondazione Ifel.

Più precisamente, secondo la tavola Open Cup, per la Regione Puglia risultano candidati all'investimento cinque Comuni della provincia di Foggia (tab. 7)¹⁸.

¹⁸ <https://www.opencup.gov.it/portale/web/opencup/opendata 0>

Tab. 7 – I Comuni pugliesi candidati all’investimento secondo le evidenze Open Cup al 1° marzo 2023.

Comune	Provincia	Unità organizzativa	Data generazione CUP	Costo (euro)	Stato del progetto
Manfredonia	Foggia	Segretario Generale	01-09-2023	53665906	Attivo
Foggia	Foggia	Servizio Pianificazione Governance e Programmazione Integrata	11-03-2023	9234000	Attivo
Cerignola	Foggia	Piano Sociale di Zona	09-12-2022	8845732	Attivo
Carpino	Foggia	Ufficio Tecnico	01-12-2022	4583295	Attivo
Lesina	Foggia	Ufficio Tecnico	09-12-2022	1887494	Attivo

Elaborazioni IPRES (2023) su dati Open CUP.

Inoltre, il dataset “Universo ReGIS Localizzazione del PNRR” consultato sul portale Italia Domani nella versione del 13 giugno 2023 localizza il progetto del Comune di Turi.¹⁹

Infine, la piattaforma easy della Fondazione Ifel rappresenta al 31 maggio 2023 tutte le informazioni trasmesse dall’Amministrazione Titolare, dunque, consente di visualizzare per ente beneficiario tutti i 12 Comuni pugliesi risultati assegnatari delle risorse con Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali²⁰.

¹⁹https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/catalogo-open-data/Universo_ReGIS_Localizzazione.html

²⁰<https://easy.fondazioneifel.it/ifel-easy/apps/pnrrincomune>

4. Complementarità delle policy in materia di sfruttamento del lavoro: la programmazione strategica regionale nella prospettiva dell'Agenda ONU 2030

A una lettura di livello sovranazionale, l'intervento del PNRR oggetto di riflessione si colloca entro la cornice disegnata dall'Agenda ONU 2030 per il perseguimento dello sviluppo sostenibile. Secondo il criterio di prevalenza adottato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in collaborazione con l'ISTAT, infatti, l'investimento è funzionale al raggiungimento dei *goals* 1 “Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo” e 11 “Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti, sostenibili. A parere di chi scrive, si ravvisa, inoltre, una ricaduta indiretta sul 2 “Sconfiggere la fame” e l’8 “Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un’occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti”²¹.

Tab. 8 – Raccordo tra l'investimento del PNRR e l'Agenda 2030

PNRR	SDGs	Target	Indicatore	Fonte indicatore
M5 C2 2.2 – Piani urbani integrati per il superamento degli insediamenti abusivi in agricoltura	1 Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo	Entro il 2030, ridurre almeno della metà la percentuale di uomini, donne e bambini di ogni età che vivono in povertà in tutte le sue dimensioni in base alle definizioni nazionali	1.2 Percentuale di persone che vivono in famiglie in cui il costo totale dell'abitazione dove si vive rappresenta più del 40% del reddito familiare netto.	ISTAT
	8 Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un’occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti	Garantire entro il 2030 un’occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per donne e uomini, compresi i giovani e le persone con disabilità, e un’equa	8.3.1 Percentuale di occupazione informale sull'occupazione totale, per settore e sesso Occupati non regolari (Istat, 2018, valori percentuali)	ISTAT

²¹ In relazione alla presenza di lavoratrici donne, si ricorda anche il goal 5 “Raggiungere l’uguaglianza di genere ed emancipare le donne e le ragazze” che nell’architettura del PNRR rappresenta una delle tre priorità trasversali.

PNRR	SDGs	Target	Indicatore	Fonte indicatore
		remunerazione per lavori di equo valore		
	11 Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili	Entro il 2030, garantire a tutti l'accesso a un alloggio e a servizi di base adeguati, sicuri e convenienti e riqualifica dei quartieri poveri	11.1 Percentuale di persone che vivono in abitazioni che presentano almeno uno tra i seguenti problemi: a) problemi strutturali dell'abitazione (tetti, soffitti, pavimenti, ecc.) b) problemi di umidità (muri, pavimenti, fondamenta, ecc.).	ISTAT

Fonte: Elaborazioni IPRES (2023).

Fatta tale premessa, appare opportuno effettuare un'analisi di coerenza delle politiche pubbliche nazionali e regionali che sottendono e sostengono l'attuazione della M5 C2 2.2.a.

Pertanto, mutuando le indicazioni dell'OCSE recepite dall'Italia per definire la propria strategia di sviluppo sostenibile, si procede con una correlazione fra gli obiettivi strategici rinvenibili nei differenti documenti programmatici vigenti. Il processo tiene conto sia della coerenza interna, sia di quella esterna per le scale territoriali considerate e si circoscrive nel *framework* della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS) e della Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile della Regione Puglia (SRSvS), in ragione della ratifica da parte dell'Italia e dell'obbligo delle regioni italiane di definire una propria strategia per la territorializzazione dei 17 SDGs e dei 169 traguardi di sviluppo per il conseguimento dei pilastri sociale, economico, ambientale.

Dunque, per il livello nazionale vengono presi in esame:

- l'Accordo di partenariato 2021-2027;
- il Piano nazionale sicurezza per la legalità 2021-2027;
- il Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025;
- il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato 2020-2022.

Per la Regione Puglia vengono analizzate le tre principali fonti di carattere trasversale:

- il Programma del governo regionale 2020;

- il Piano regionale 2021-2027;
- l'Agenda di genere approvata nel 2021.

Tra i documenti di settore a cura delle strutture della Regione Puglia, invece, vengono approfonditi:

- il Piano di Sviluppo Rurale 2014-2022;
- il Piano regionale politiche per le migrazioni 2021-2023;
- il Piano triennale di prevenzione della criminalità e per il rafforzamento della responsabilità sociale 2021-2023;
- l'Agenda del lavoro 2021-2027;
- il V Piano regionale delle politiche sociali 2022-2024.

Ne risulta un comune quadro di obiettivi (tab. 9) perseguibile dalle istituzioni ai vari livelli e secondo le specifiche competenze attingendo alle risorse del (FAMI), del Programma Operativo Nazionale Legalità (PON), del Programma Operativo Complementare (POC), del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), nonché del FESR-FSE+, JTF, FEAMPA, oltreché del bilancio autonomo nei vari cicli di programmazione.

Tab. 9 – Quadro degli obiettivi strategici e degli indicatori

Livello territoriale	Tipologia documento	Fonte	Obiettivo	Indicatore
<i>Nazionale</i>	Trasversale	Accordo di Partenariato 2021-2027 (OP 4)	Un'Europa più sociale ed inclusiva: garantire lavoro di qualità, riservando particolare attenzione a regolarità, durata, condizioni contrattuali, eque condizioni di accesso	Assente
<i>Nazionale</i>	Trasversale	Strategia Nazionale Sviluppo Sostenibile 1-06-2022	Contrastare la povertà e l'esclusione sociale eliminando i divari territoriali: ridurre il disagio abitativo Assicurare la legalità e la giustizia: intensificare la lotta alla criminalità Eliminare ogni forma di discriminazione: eliminare ogni sfruttamento del lavoro e garantire i diritti dei lavoratori	Grave deprivazione abitativa. Tasso di criminalità organizzata e mafiosa. Occupati non regolari.

Livello territoriale	Tipologia documento	Fonte	Obiettivo	Indicatore
<i>Nazionale</i>	Trasversale	Piano nazionale sicurezza per la legalità 2021-2027	Rafforzare le azioni volte al contrasto della corruzione, della criminalità e dei comportamenti illeciti attraverso sistemi digitali avanzati	Assente
	Trasversale	Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025	Introdurre misure dirette e indirette per trasformare il lavoro sommerso in lavoro regolare, in maniera che i benefici dall'operare nell'economia regolare superino i costi del continuare ad operare nel sommerso Sperimentare misure di politica attiva rivolte ai lavoratori più fragili, per prevenire la loro "cattura" nel lavoro irregolare	Incremento della misura di almeno il 20% del numero di ispezioni rispetto al periodo 2019-2021 entro la fine del 2024 Riduzione dell'incidenza del lavoro sommerso di almeno 2 punti percentuali nei settori economici interessati dal Piano nazionale
	Settoriale	Piano nazionale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022	Prevenire e contrastare il fenomeno dello sfruttamento lavorativo in agricoltura, includendovi il caporalato, lo sfruttamento lavorativo e il lavoro forzato, attraverso la realizzazione di azioni prioritarie di prevenzione e contrasto dello sfruttamento del lavoro in agricoltura: prevenzione e contrasto, vigilanza e contrasto, protezione e assistenza, reintegrazione socio-lavorativa	In fase di definizione
<i>Regionale</i>	Trasversale	Piano Regionale FESR FSE 2021-2027 (OP 4)	Promuovere l'inclusione socioeconomica delle comunità emarginate, delle famiglie a basso reddito e dei gruppi svantaggiati, incluse le persone con bisogni	Infrastrutture abitative destinate ai migranti, ai rifugiati e alle persone che fanno domanda o godono di protezione internazionale.

Livello territoriale	Tipologia documento	Fonte	Obiettivo	Indicatore
			speciali, mediante azioni integrate riguardanti alloggi e servizi sociali	Altre infrastrutture sociali che contribuiscono all'inclusione sociale nella comunità.
<i>Regionale</i>	Trasversale	Strategia Regionale Sviluppo Sostenibile (giugno 2023)	Promuovere la cultura della partecipazione e della non discriminazione: contrastare lo sfruttamento del lavoro e garantire i diritti dei lavoratori Promuovere l'inclusione sociale e contrastare le povertà: promuovere l'inclusione sociale degli immigrati	In fase di definizione
	Trasversale	Agenda di Genere	Contrastare il lavoro sommerso e irregolare in tutti i settori di attività economica, con specifico riferimento a quelli a maggiore intensità di lavoro femminile	Assente
	Settoriale	Piano regionale politiche per le migrazioni 2021-2023	Rimuovere le cause che determinano povertà e rischio di esclusione: politiche empowerment delle popolazioni migranti	Assente
	Settoriale	Piano Triennale di prevenzione della criminalità e per il rafforzamento della responsabilità sociale 2019-2021	Delineare una strategia di medio periodo per la politica regionale in materia di prevenzione della criminalità condivisa, partecipata, integrata e multisettoriale: gestione dei beni confiscati per la creazione di filiere produttive locali	Assente
	Settoriale	V Piano regionale delle politiche	Promozione per l'inclusione sociale ed il contrasto alle povertà: completare la filiera dei	Assente

Livello territoriale	Tipologia documento	Fonte	Obiettivo	Indicatore
		sociali 2022-2024	servizi e prestazioni per l'emergenza: coinvolgimento del terzo settore per le prestazioni ai senza fissa dimora	
	Settoriale	Indirizzi per una costruzione partecipata dell'Agenda per il Lavoro 2021-2027	Focus sull'inclusione sociale e i diritti: contrasto al lavoro sommerso e irregolare	Assente
	Settoriale	Piano di Sviluppo Rurale 2014-2022	Adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico delle zone rurali: favorire l'integrazione degli immigrati utilizzati in agricoltura	Assente

Elaborazioni IPRES (2023).

4. Riflessioni conclusive

Come si è visto, l'investimento del PNRR coglie i fabbisogni territoriali manifestati al livello locale dai portatori di interesse in occasione della prima mappatura nazionale degli insediamenti abusivi in agricoltura, ponendosi in coerenza con la nuova strategia nazionale di contrasto allo sfruttamento del lavoratore e di lotta al caporalato. Pertanto, è possibile ritenere che il Piano, certamente una congiuntura favorevole, rafforzi gli indirizzi già intrapresi destinando risorse ingenti agli enti locali chiamati ad intervenire, nella logica della sussidiarietà, sull'eliminazione del disagio abitativo nelle aree in cui la domanda e l'offerta di lavoro in agricoltura si incontrano fuori dal regime della legalità e oltre il rispetto della dignità della persona.

Il successo di tale intervento sui territori della Puglia dipenderà da fattori esogeni ed endogeni che in questa sede non si possono esaminare in maniera esaustiva. Tuttavia, si vuole richiamare il ruolo di accompagnamento della Regione Puglia, la quale ha già siglato protocolli sperimentali meritevoli di attenzione e si è dotata di un impianto normativo

robusto, nonché di una programmazione multisettoriale e trasversale funzionale agli orientamenti nazionali e sovranazionali²².

In particolare, si evidenzia che dalla lettura approfondita delle fonti di programmazione di settore o trasversale è emersa la mancanza di un nucleo condiviso di indicatori di *output*, stabili e popolabili al livello regionale o subregionale, che verosimilmente indebolisce le attuali attività di monitoraggio per questo particolare ambito di policy²³.

In conclusione, l'investimento si presenta come una buona occasione per risolvere note criticità territoriali che rischiano di compromettere sempre più la tenuta competitiva del settore primario e di sfilacciare il tessuto sociale, acuendo i divari sociali ed economici. Infine, come si è visto dalla matrice di correlazione con l'Agenda ONU 2030, l'intervento può potenzialmente accelerare il processo di conseguimento dei traguardi di sviluppo sostenibile in tutta la regione Puglia.

5. Bibliografia e sitografia

COLEMAN J., Social Capital, Human capital and investment in youth, in Petersen, Anne C., Mortimer, Jeylan C., Youth Unemployment and Society, Cambridge University Press, New York, 1994.

FEEM, Il contributo degli investimenti del PNRR all'Agenda 2030 alla luce della valutazione europea, policy brief, 03 luglio 2021.

OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO, V Rapporto Agromafie e Caporalato, 2022.

PALUMBO L., SCIURBA A., The vulnerability to exploitation of women migrant workers in agriculture in the EU: The need for a human rights and gender based approach, Study commissioned by the European Parliament's Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2018.

REPORT Fondazione IPRES – Progetto Su.Pr.Eme. Italia, *Sud Protagonista nel superamento delle Emergenze in ambito di grave sfruttamento e di gravi marginalità degli stranieri regolarmente presenti nelle 5 regioni del sud Italia*, Attività 4.1 e 4.5, No HOME/AMIF/AG/EMAS/0086, 2019.

<https://www.opencup.gov.it/portale/web/opencup/opendata/0>

https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/catalogo-opendata/Universo_ReGIS_Localizzazione.html

<https://easy.fondazioneifel.it/ifel-easy/apps/pnrrincomune>

²² A titolo esemplificativo, la Regione Puglia, oltre ad aver aderito ai protocolli nazionali, con DGR n. 1201 del 18 giugno 2014 ha promosso una “Certificazione Etica Regionale” al fine di premiare le aziende agricole e gli operatori delle filiere agroalimentari che garantiscono un lavoro regolare e dignitoso.

²³ Peraltro, lo stesso piano nazionale triennale, richiamando l'importanza degli indicatori di monitoraggio, prevede la costruzione di un set di stabilito in accordo tra il Tavolo del caporalato, ISTAT, INL, l'INPS e la Banca d'Italia.

© *Fondazione Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali - IPRES, giugno 2023.*
Documento distribuito con licenza Creative Commons BY-NC-ND 4.0.