

XXXIII CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

MIGRAZIONE E MERCATO DEL LAVORO IN AGRICOLTURA. IL POSSIBILE RUOLO DEGLI ATTORI LOCALI NELLA GESTIONE DEI FLUSSI MIGRATORI IN CALABRIA AUTORI

G. Gulisano¹, M. G. Mallone¹

SOMMARIO

Il contributo che gli attori locali riescono a fornire alla programmazione e gestione dei flussi per motivi di lavoro è ancora poco incisivo. In alcune regioni italiane si registrano esperienze positive, in cui l'elemento comune risiede nella capacità di creare sinergie e di operare in rete tra soggetti, pubblici e privati, istituzionali e non, al fine di evitare dispersione di risorse e duplicazioni di interventi. Il presente lavoro partendo dall'analisi dei principali caratteri del fenomeno migratorio e del mercato del lavoro in agricoltura, propone un modello di governance regionale in materia di accoglienza e integrazione della popolazione immigrata, con particolare attenzione al fabbisogno di integrazione dei lavoratori immigrati stagionali in agricoltura, che si articola su 4 assi: l'ingresso, l'accoglienza, l'integrazione e la gestione

¹ Dipartimento di Scienze e Tecnologie Agroforestali ed Ambientali (DiSTAfA), Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria, Località Feo di Vito presso Facoltà di Agraria, 89122, Reggio Calabria.
e-mail: g.gulisano@unirc.it, mariagrazia.mallone@unirc.it

dell'uscita. Questo rappresenta il quadro di riferimento in cui attivare network istituzionali e interventi di inclusione socio-lavorativa in favore dei lavoratori stranieri con l'utilizzo di tutti gli strumenti messi a disposizione dall'attuale quadro normativo nazionale e regionale.

1. Introduzione

Secondo l'INEA, complessivamente nel 2009 sono stati occupati nell'agricoltura italiana oltre 180.000 cittadini stranieri, con un'incidenza sulla manodopera totale pari a quasi il 21%, per il 14% dovuta a lavoratori non comunitari e per il 7% a neo-comunitari (INEA, 2009). Circa il 97% della domanda di lavoro ha riguardato i lavoratori stagionali. L'impiego dei lavoratori stranieri nel settore agricolo, pacificamente ritenuto un elemento strutturale dell'economia agricola nazionale, è caratterizzato dalla spiccata stagionalità, dalla concentrazione in determinati comparti (ortofrutticolo, tabacco, viti-vinicolo) e in particolari fasi del processo produttivo, quale soprattutto la raccolta. La domanda di manodopera in agricoltura, quindi, risulta soddisfatta da un'offerta di lavoro caratterizzata dalla flessibilità. La manodopera immigrata si caratterizza, inoltre, per l'elevata mobilità, sia tra aree geografiche del paese sia tra settori produttivi (soprattutto agricoltura, edilizia e commercio). I lavoratori stranieri generalmente trovano occupazione in agricoltura all'inizio del percorso migratorio oppure nei momenti in cui necessitano di integrare il reddito. Altra caratteristica è l'elevata presenza del fenomeno del lavoro irregolare, non necessariamente associato alla "presenza irregolare", ritenuto in alcuni contesti come "necessitato" dalla mancanza di alternative regolari o gestito come fattore per l'abbattimento dei costi (anche negoziali) di produzione dell'azienda. Tutto ciò concorre a delineare la figura tipo del lavoratore immigrato, non comunitario e neo-comunitario, caratterizzato dallo scarso potere contrattuale, con una forte propensione alla mobilità e alla flessibilità, senza legami familiari sul territorio. Quest'ultimo elemento, in particolare, fa supporre anche una maggiore propensione ad accettare condizioni di lavoro che massimizzino il guadagno immediato piuttosto che la ricerca di forme di tutela posticipate. Questo fattore accentua la precarietà e la marginalità nel mercato del lavoro e incide negativamente sui livelli di integrazione, soprattutto economica e sociale, nelle comunità locali. Si generano così insufficienti livelli di accesso ai servizi essenziali (la casa, la sanità, l'istruzione e formazione) che danno luogo a volte a vere e proprie forme di conflitto con le comunità locali. D'altro canto, la carenza di politiche e di interventi sistematici a supporto dell'integrazione accentua l'esclusione sociale. Il vincolo maggiore è sicuramente rappresentato dalla stagionalità, che condiziona fortemente la domanda di lavoro in

agricoltura, ma ciò nonostante è possibile prospettare percorsi di inclusione nei contesti locali.

2. Analisi descrittiva del contesto

In Italia, al 31 dicembre 2011, la popolazione straniera residente ammonta a oltre 4,5milioni (ISTAT, 2011) di persone, pari al 7,5% del totale dei residenti, quasi 1 immigrato ogni 13 residenti. L'area di provenienza prevalente è quella dell'Est Europa, che da sola esprime circa il 49% del totale dei cittadini stranieri residenti; di questi circa la metà appartiene a Paesi di recente adesione (888 mila dalla sola Romania). In aumento (+6,4%) anche i cittadini stranieri nati in Italia (77.109) che rappresentano il 13,6% della popolazione straniera.

L'immigrazione ha interessato l'Italia in maniera sempre più consistente nell'ultimo ventennio tanto da trasformarla da tradizionale paese di emigrazione (*sending country*) anche in paese di destinazione dei flussi migratori internazionali (*destination country*). Ciò si registra anche per alcuni altri paesi europei del bacino del Mediterraneo (Spagna, Portogallo, Grecia), tanto da far individuare un "modello mediterraneo" di immigrazione (Pugliese, 2002) caratterizzato da elementi comuni, quali: la permanenza del tradizionale carattere di paese di emigrazione nonostante il costante aumento dei flussi migratori in entrata; la presenza di tassi di disoccupazione elevati rispetto alla media europea; il ruolo importante per lo sbocco occupazionale rappresentato dal settore agricolo; i bassi tassi di natalità e il progressivo invecchiamento della popolazione locale; l'assenza, per lungo tempo, di norme in grado di regolare il fenomeno dell'immigrazione e il conseguente ricorso reiterato a forme di regolarizzazione (c.d. sanatorie) delle presenze straniere sul territorio.

Le principali fonti di dati sulla presenza straniera, per quanto riguarda la componente regolare², registrano il progressivo aumento della popolazione straniera residente. Nel corso dell'ultimo decennio, infatti, la presenza straniera si è pressoché triplicata. I soli cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti al 1° gennaio 2011 ammontano a 3milioni e 500mila, con una crescita tra il 2008 e il 2011 del 35%. I principali paesi di provenienza sono: Marocco, Albania, Cina, Ucraina e Moldavia. Il 66% dei cittadini non comunitari risiede nel Nord del Paese, il 22% al Centro e il 13% nel Sud.

La distribuzione della popolazione straniera sul territorio nazionale, evidenzia il divario tra il Nord e il Sud del Paese, posto che la nuova immigrazione si concentra nelle regioni del Centro – Nord, quelle in cui le opportunità occupazionali sono maggiori (il 35% degli stranieri risiede nel Nord-ovest, il 26,6%, nel Nord-est, il 25,3% nel Centro, il 9,3% nel Sud e il 3,8% nelle Isole). Passando ad analizzare la distribuzione territoriale più in dettaglio, si

² Ci si riferisce all'archivio dei visti di soggiorno del Ministero Affari Esteri, all'archivio generale dei permessi di soggiorno del Ministero dell'Interno, ai registri delle anagrafi comunali, al Censimento generale della popolazione dell'ISTAT, alle banche dati INPS, INAIL e Centri per l'impiego, al Sistema informatico delle Comunicazioni Obbligatorie (CO), anche se le diverse rilevazioni presentano discrepanze e contraddizioni dovute alle differenti finalità istituzionali dei soggetti titolari del dato, alle modalità di rilevazione e ai criteri di rilevazione.

rileva che circa il 60% della popolazione straniera risiede in quattro regioni (Lombardia, Lazio, Veneto ed Emilia-Romagna). Si rileva, inoltre, che le presenze risultano concentrate prevalentemente nei comuni capoluogo delle regioni centro – settentrionali.

Come già detto, l'incidenza della popolazione straniera su quella residente è pari a livello nazionale al 7,5%, assumendo valori superiori nelle regioni del Nord-Est (9,8%) Nord-Ovest (9,3%) e del Centro (9,0%), rispetto ai valori riscontrati nel Mezzogiorno (5,2%). A livello regionale, l'incidenza maggiore si registra in Emilia - Romagna (10,5%), seguita dalla Lombardia (10%) e dal Veneto (9,8%).

Con riguardo alla composizione di genere, si evidenzia una progressiva femminilizzazione dei flussi migratori, con un'incidenza superiore nelle regioni del Sud rispetto a quelle del Nord del Paese. Inoltre, approfondendo l'analisi rispetto ad altri fattori, quali lo stato civile o il titolo di studio posseduto, è possibile formulare ulteriori considerazioni. Si rileva, innanzitutto, che una significativa percentuale (circa il 60%) dei cittadini compongono un nucleo familiare (coppia con figli), ma ancora una volta con una distribuzione non omogenea sul territorio. Mentre i nuclei familiari risultano concentrati prevalentemente in regioni quali Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana e per le regioni del Sud, in Sicilia, i cittadini stranieri single risultano significativamente presenti nelle regioni del Sud, soprattutto in Calabria e Campania. Anche con riferimento al titolo di studio posseduto emergono forti differenze territoriali. Così a fronte di un'incidenza molto alta del numero di soggetti privi di titolo di studio o con bassi titoli di studio (istruzione primaria), questi risultano principalmente presenti nelle isole e nelle regioni del Sud (Campania, Calabria, Sicilia, Sardegna) e nelle regioni Molise e Toscana.

Circa la situazione occupazionale dei cittadini stranieri in Italia, dalla Rilevazione Continua sulle Forze Lavoro dell'Istat è possibile osservare che la crisi economica ha interrotto il processo di crescita dell'occupazione anche con riferimento ai lavoratori immigrati. La crisi ha colpito di più i livelli occupazionali degli immigrati di sesso maschile, in quanto più presenti in quei settori maggiormente interessati dalla diminuzione dell'occupazione (costruzioni, manifattura, ecc.).

Occorre evidenziare, però, che la contrazione dell'occupazione ha interessato maggiormente la componente che fa riferimento ai cittadini italiani. Infatti, tra il 2009 e il 2010, mentre l'occupazione italiana è calata di 863mila unità, quella straniera è aumentata di 309mila unità (+17,6%), interessando principalmente le professioni non qualificate. Risulta importante sottolineare anche che il tasso di disoccupazione è più basso tra la componente straniera della popolazione rispetto alla componente italiana nelle regioni in cui il mercato del lavoro presenta maggiori problematiche (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna). Al contrario la differenza percentuale tra i tassi di disoccupazione e di occupazione della popolazione straniera e dei lavoratori italiani è più alta, a vantaggio di questi ultimi, nelle regioni del Centro-Nord.

La collocazione degli immigrati nel mercato del lavoro mostra che circa il 58% dei lavoratori stranieri è occupato nei servizi, il 37% nell'industria e il 4% in agricoltura. Nell'industria la percentuale più alta si riscontra nel Veneto (52,5%), seguito da Friuli Venezia Giulia (51,3%), Abruzzo (50,4%) e Marche (49,8%). In queste regioni, tranne che in Abruzzo, si tratta di impiego nel settore dell'industria in senso stretto, e non solo nel comparto costruzioni. Per quanto riguarda i servizi, la Sardegna è la regione con il più alto tasso di occupati stranieri (84,8%), seguita dalla Sicilia (75,8%), dalla Liguria (73,4%), dal Lazio (70,6%) e dalla Calabria (70,5%). L'occupazione nel settore dell'agricoltura presenta livelli ben oltre la media nazionale in molte regioni del Centro-Sud, quali la Basilicata (20,2%), la Puglia (18,8%), la Calabria (16,2%), la Sicilia (13,5%), la Campania (10,5%) e il Molise (10,1%).

Si rileva quindi che le differenze territoriali attengono sia alle attività svolte in conseguenza delle differenti specializzazioni produttive, sia alla qualità delle tipologie occupazionali, che risultano variabili in dipendenza delle condizioni del mercato del lavoro, dei tassi di occupazione, del peso dell'occupazione agricola e dell'incidenza del sommerso.

La distribuzione territoriale degli irregolari evidenzia una particolare concentrazione nelle regioni meridionali, dove si registra anche l'apparente paradosso della coesistenza tra immigrazione e disoccupazione. Questa capacità di generare occupazione anche in presenza di alti tassi di disoccupazione è spiegata secondo le teorie della segmentazione del mercato del lavoro. La domanda di lavoro espressa interessa ambiti lavorativi poco qualificati, mal retribuiti, caratterizzati da un elevato grado di precarietà. Vi sono ricomprese tutte le attività lavorative pesanti e meno redditizie che possono essere identificate (Ambrosini, 2004) come lavori delle 5P (precari, pesanti, pericolosi, poco pagati e penalizzati socialmente). Per contro, l'offerta di lavoro locale è invece costituita da giovani in possesso di elevati livelli di scolarizzazione, non inclini a svolgere i lavori offerti.

3. Strutture, dinamiche e occupazione in agricoltura

La presenza dei lavoratori immigrati (comunitari e non comunitari) nel settore dell'agricoltura oscilla tra stagionalità e stanzialità, a seconda del comparto di riferimento colmando una costante carenza di manodopera. La presenza immigrata contribuisce anche a contrastare i processi di invecchiamento e spopolamento delle aree rurali, sia in maniera diretta sia in maniera indiretta, attraverso il lavoro di cura e sostegno alla persona.

Il peso dell'occupazione in agricoltura sul totale in Italia è senz'altro contenuto, ma il peso relativo degli occupati differisce tra le diverse aree territoriali.

Per l'INEA, nel 2010, sono 891.000 gli occupati totali in agricoltura, 17.000 unità in più rispetto al 2009 (+1,9%). L'aumento dell'occupazione è da attribuire, sulla base delle Rilevazioni trimestrali forze lavoro dell'Istat, per 13mila unità ai lavoratori stranieri (il 16,8% in più rispetto al 2009). L'aumento dell'occupazione in agricoltura è confermato anche dai

dati del primo trimestre del 2011 (+1,2% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente), anche se la crescita dell'occupazione avviene soprattutto nelle professioni meno qualificate. Questo potrebbe essere interpretato come un adattamento a lavori meno qualificati a fronte di una situazione di crisi economica diffusa, con l'agricoltura che comunque è in grado di offrire opportunità di lavoro a lavoratori fuoriusciti da altri settori (INEA, 2011).

Dai dati provvisori del 6° Censimento Generale dell'Agricoltura, per quanto riguarda le forme di conduzione e l'utilizzo di manodopera, i dati relativi a 16 regioni (con esclusione del Veneto, Toscana, Marche, Puglia e Molise), evidenziano che operano circa 1,1 milioni di aziende agricole che utilizzano il 72,7% della SAU (9,4 milioni di ha) e il 72,9% della SAT (12,6 milioni di ha). Nelle 16 aree osservate, sono prevalenti le unità aziendali di tipo individuale o familiare (96,0%), ma la struttura agricola e zootecnica appare modificata. Nel 95% dei casi il conduttore gestisce direttamente l'azienda e nel 65,5% dei casi i terreni sono di proprietà, anche se è sempre più diffuso l'uso di superfici in affitto o gestite a titolo gratuito. L'analisi delle diverse forme di conduzione permette di cogliere informazioni sulla composizione della forza lavoro (manodopera familiare ed extrafamiliare). Sebbene si confermi l'importanza prevalente del conduttore, che rappresenta il 42,6% della manodopera aziendale, il carico di lavoro aziendale si sposta dalla manodopera familiare ai lavoratori dipendenti, in forma continuativa o saltuaria ("altra manodopera aziendale"), che passano negli ultimi dieci anni dal 18,6% della forza lavoro complessiva al 21,6%, mentre quella familiare si riduce dall'81,4% al 78,4%. All'incremento della forma di conduzione con salariati corrisponde un incremento del lavoro dipendente in agricoltura, come confermato dai dati nazionali sull'occupazione.

I lavoratori stranieri in agricoltura, secondo i dati INPS elaborati nel rapporto Caritas/Migrantes del 2011, risultano interessati da 390.362 rapporti di lavoro per complessive 27.027.935 giornate di lavoro, che rappresentano il 23,6% del totale delle giornate lavorative complessive del 2010. Il numero di lavoratori stranieri occupati in agricoltura (dato non corrispondente a quello dei rapporti di lavoro, potendo lo stesso soggetto essere interessato da più rapporti lavorativi nello stesso anno), è stimato in 319.104. Il peso della manodopera di origine immigrata nel settore agricolo rappresenta oltre un quinto del totale, soprattutto tra i braccianti.

La composizione di genere evidenzia, ad eccezione dei lavoratori autonomi tra i quali prevalgono le donne (66,8%), la maggiore incidenza dei lavoratori di sesso maschile (il 68,8% del totale tra gli operai agricoli, il 72,7% degli addetti a mansioni diverse dal lavoro nei campi). Le principali aree di origine degli operai agricoli, sono soprattutto i Paesi dell'Europa centro-orientale (71,3%): i nati nei Paesi neo-comunitari sono oltre la metà (51,9%) e i soli romeni rappresentano il 30,6%. Il 19,4% è rappresentato da migranti dell'Europa centro-orientale non comunitaria; di questi, la metà sono cittadini albanesi (8,8%). Altre nazionalità rilevanti sono quelle marocchina (7,5%), tunisina (3,7%), senegalese (1,6%) e indiana (5,0%).

Questi ultimi, probabilmente perché più spesso addetti all'allevamento, godono di occupazioni stabili e rappresentano 19,2% degli operai a tempo indeterminato. L'importanza della manodopera non comunitaria per il settore agricolo è evidenziata dalle domande presentate nell'ambito del Decreto Flussi per lavoro stagionale, emanati (almeno) annualmente per garantire la presenza di lavoratori stagionali in agricoltura (oltre che nel settore turistico). L'andamento delle domande di lavoro presenta un picco nel 2009, forse anche in ragione della circostanza che in quell'anno non sono state previste quote di ingresso per lavoratori non comunitari in altri ambiti.

I lavoratori stagionali immigrati trovano generalmente impiego come operai non qualificati, essendo le professioni qualificate di norma connotate dalla continuità di impiego e generalmente riservate alla popolazione locale. L'attività principalmente svolta dai lavoratori stagionali stranieri è quella della raccolta del prodotto, ma un buon numero risulta impiegato nelle attività agrituristiche e del turismo rurale, nonché di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli. Le condizioni lavorative sono precarie e talvolta irregolari; a volte è la presenza stessa dei lavoratori ad essere non regolare, tanto da costringerli ad accettare paghe e orari non adeguati, nonché a muoversi sul territorio nazionale in cerca di integrazioni al reddito, continuità occupazionale o migliori condizioni lavorative (INPS, 2011). Le condizioni di irregolarità che interessano i lavoratori immigrati degenerano a tratti in casi di vero e proprio sfruttamento (c.d. caporalato), ma molto spesso si tratta di irregolarità che riguardano il c.d. lavoro grigio, al fine di spostare i costi del lavoro dipendente dall'azienda al sistema pubblico. Si rileva infine la notevole mobilità dei lavoratori stranieri verso altri settori produttivi (alla ricerca di condizioni migliori o impieghi più stabili), ma soprattutto da altri settori produttivi verso il settore primario. Si ritiene, infatti, che la crisi economica che ha investito l'economia globale e quindi nazionale ha portato con sé delle ricadute occupazionali che hanno interessato anche, e soprattutto, i lavoratori immigrati. Quello che emerge è che molti lavoratori migranti, prima regolarmente occupati nel settore industriale nelle regioni del Nord Italia (soprattutto provenienti dal continente africano) in seguito alla perdita del lavoro si spostano verso le campagne del Centro o del Meridione d'Italia, dove persiste la domanda di manodopera aggiuntiva. Ciò però purtroppo finisce spesso per innescare un processo di scivolamento a catena nel sommerso, che parte dalla sfera lavorativa per poi investire lo stesso diritto al soggiorno, strettamente legato alla titolarità di un contratto di lavoro (Caritas/Migrantes, 2011).

4. Le politiche dell'immigrazione e per gli immigrati in Italia e il ruolo degli enti sub nazionali.

In Italia la disciplina degli ingressi per motivi di lavoro è organizzata sul sistema delle "quote" che prevede un sistema di controllo dei flussi ancorato alla predeterminazione del

fabbisogno annuale di manodopera sulla base delle condizioni del mercato del lavoro interno. La disciplina della immigrazione è sostanzialmente rimessa al D.Lgs. 25.07.1998 n° 286 “T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero” (in seguito T.U. immigrazione). Il Titolo II contempla le disposizioni sull'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dal territorio dello Stato (articoli 4-20), mentre il titolo III riguarda la disciplina del lavoro (articoli 21-27). Per la gestione degli ingressi per motivi di lavoro, la norma richiede che il Presidente del Consiglio predisponga, ogni tre anni, il Documento Programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, sentiti i Ministri interessati, il CNEL, la Conferenza Stato–Regioni e Stato–città ed altri organismi. Il Documento Programmatico, approvato dal Governo, è trasmesso al Parlamento per il parere delle Commissioni competenti, ed è emanato con decreto del Presidente della Repubblica.

Il Documento di Programmazione triennale sull'immigrazione disciplina, oltre ai flussi d'ingresso, anche le politiche sull'immigrazione, individuando le linee d'azione del Governo. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri si fissano annualmente (c.d. Decreto Flussi) le quote di ingresso massime per lavoratori non comunitari, subordinati (stagionali e non stagionali) e autonomi, in relazione alle condizioni del mercato del lavoro. È possibile emanare altri decreti nel corso dell'anno in caso di necessità. Occorre evidenziare, come carattere distintivo di gestione dei flussi migratori in Italia, l'uso ricorrente di sanatorie avvenute ogni circa 3 o 4 anni a partire dal 1986 (Bonifazi, 2009).

Il T.U. immigrazione delinea, inoltre, una *governance* fortemente strutturata in senso verticale per le politiche per l'immigrazione, finalizzata all'inserimento ed all'integrazione dei cittadini immigrati. Le Regioni redigono programmi di durata annuale o triennale sulla base delle linee guida impartite con decreto dal Ministro della solidarietà sociale, d'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni e autonomie locali, partecipando inoltre al finanziamento di tali programmi con risorse proprie (quota non inferiore al 20% del totale); successivamente relazionano al Ministero sullo stato di attuazione degli interventi previsti nei programmi, sulle misure da adottare per migliorare le condizioni di vita degli stranieri sul territorio, sulle risorse impegnate e i risultati perseguiti.

Il T.U. immigrazione all'art. 45 comma 2 recita: *"Lo Stato, le regioni, le province e i comuni adottano, nelle materie di propria competenza, programmi annuali o pluriennali relativi a proprie iniziative e attività concernenti l'immigrazione, con particolare riguardo all'effettiva e completa attuazione del testo unico e del regolamento di attuazione, alle attività culturali, formative, informative, di integrazione, e di promozione pari opportunità..."*. La legge n. 40/98 ha inoltre istituito i Consigli Territoriali per l'Immigrazione, attivi in ogni Provincia con sede presso la Prefettura.

Nel Regolamento di attuazione (D.P.R. 394/99, art. 59) è previsto che regioni e province autonome, sulla base delle risorse assegnate, comunichino alla Presidenza del Consiglio dei

Ministri i programmi annuali o pluriennali della durata massima di tre anni che intendono realizzare nell'ambito delle politiche per l'immigrazione, redatti sulla base delle linee guide fornite dal Ministero delle politiche sociali. I programmi regionali indicano i criteri per l'attuazione delle politiche di integrazione degli stranieri e i compiti attribuiti ai comuni *“prevedono accordi di programma con gli enti locali che indichino gli obiettivi da perseguire, gli interventi da realizzare, le modalità e i tempi di realizzazione, i costi e le risorse impegnate, i risultati perseguiti, i poteri sostitutivi in caso di ritardi e inadempienze.”*

Meno articolata si presenta invece la *governance* con riferimento alla programmazione delle quote di ingresso, nonché dei rilasci/rinnovi dei titoli di soggiorno e delle autorizzazioni all'ingresso. Negli ultimi anni, il Governo ha affidato la fase programmatica al solo decreto flussi annuale ritenendo che *“il quadro di incertezza, a livello nazionale e internazionale, ha suggerito al Governo di evitare una programmazione a lungo termine e di limitarsi all'adozione di provvedimenti a carattere transitorio al fine di soddisfare specifiche esigenze di determinati settori produttivi”*. Non è prevista invece alcuna forma di coordinamento o di condivisione delle problematiche relative alla gestione della posizione amministrativa del cittadino straniero sul territorio nazionale, disciplinata dai rilasci e successivi rinnovi dei titoli di soggiorno, che è rimasta fino al 2006 di esclusiva competenza degli uffici periferici dello Stato, in primis la Questura, cui è subentrato successivamente, in alcuni procedimenti, lo Sportello Unico per l'Immigrazione.

Dal 1997, è stato avviato un profondo processo di riforma attraverso il c.d. decentramento amministrativo che aumenta le competenze regionali legislative e amministrative. Infine, con la legge costituzionale n. 3 del 2001 è stata delineata una nuova ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni. Le Regioni hanno potestà legislativa esclusiva sulle materie non espressamente riservate allo Stato e potestà concorrente su quelle elencate al comma 3 dell'art. 117 cost. Vengono così attribuite alle Regioni una serie di materie strettamente connesse anche con la condizione di cittadino immigrato in Italia, mentre l'immigrazione e la condizione giuridica dello straniero rimangono sottoposti alla competenza esclusiva dello Stato, che mantiene su questa materia, anche il potere regolamentare e le funzioni amministrative. Per cui, mentre il governo del territorio, l'istruzione, la programmazione sociale, la tutela della salute, la tutela e la sicurezza del lavoro sono materie su cui le Regioni vantano competenza concorrente o esclusiva, i processi migratori restano di competenza esclusiva dello Stato centrale.

Con l'aumento della popolazione immigrata, la separazione tra *politiche dell'immigrazione* e *politiche per gli immigrati* diventa sempre più evidente con la progressiva riduzione dell'intervento centrale. Questo processo non è però controbilanciato con misure di coordinamento tali da permettere alle Regioni e agli Enti Locali di partecipare al governo dei processi migratori, nonostante ne devono subire in ultima analisi gli oneri sociali ed economici. Infatti, nonostante il T.U. Immigrazione, con l'introduzione dell'art. 2-bis,

istituisca il Comitato per il coordinamento e il monitoraggio, e con l'art. 4, comma 6 individua le disposizioni per l'insediamento dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione presso le Prefetture, nonché degli organismi di coordinamento in materia di interventi a sostegno dell'integrazione previsti dall'art. 42, commi 3 e 4, non appare garantita la partecipazione effettiva delle regioni e dei livelli locali alla definizione delle politiche dell'immigrazione. Uno sdoppiamento che diventa evidente tanto da poter sostenere che *"local authorities and institutions play a dual role in the governance of immigrants' policies. On the one hand, they are responsible for the implementation of national legislation, which is an adaptive process that implies more than simply executive activities. On the other hand, they are called upon to answer to the demands of their local societies and to initiate new policies in order to cope with these demands. This second role has been focused on only recently"* (Zincone, et al., 2005).

I flussi di ingresso, contingentati attraverso il sistema delle c.d. quote, pertanto, dovrebbero essere determinati partendo da una quantificazione del fabbisogno a livello territoriale (legge n. 189/2002), sulla base delle indicazioni fornite dalle Regioni annualmente (entro il 30 novembre) alla Presidenza del Consiglio dei Ministri *"relative ai flussi sostenibili nel triennio successive in rapporto alla capacità di assorbimento del tessuto sociale e produttivo"*. Ma la determinazione è di esclusiva competenza del livello centrale e la stima del fabbisogno è uno degli elementi più critici del sistema, rendendo di fatto difficile ogni tentativo previsionale. La quantificazione del fabbisogno potenziale occupazionale, infatti, viene realizzata sulle base delle stime fornite dal sistema informativo Excelsior, promosso da Unioncamere e dal Ministero del Lavoro, che da strumento di misura è divenuto sempre più strumento di previsione della domanda di lavoro delle imprese riguardo l'assunzione di lavoratori immigrati.

Le politiche di integrazione sociale dei cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti sono invece di competenza delle Regioni e degli Enti Locali e sono finanziate attraverso la ripartizione delle risorse annualmente messe a disposizione dal Fondo nazionale per le politiche sociali, oltre che attraverso il ricorso a risorse proprie o della programmazione comunitaria. Anche nelle recenti pronunce, la Corte Costituzionale ha ribadito la sua consolidata posizione, secondo la quale alle Regioni va riconosciuta la competenza ad adottare provvedimenti legislativi con riguardo al fenomeno dell'immigrazione negli ambiti attribuiti alla loro competenza concorrente e residuale dall'art. 117 Cost, come ad esempio il diritto allo studio o all'assistenza sociale e sanitaria, fermo restando che tale potestà legislativa non può estendersi ad aspetti che attengano alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, di stretta competenza statale. Ciò significa che, negli ambiti di competenza regionale, la regione è legittimata a introdurre disposizioni e prevedere interventi per la parità di trattamento tra stranieri in possesso della carta di soggiorno o del titolo di soggiorno e cittadini, ad esempio, in materia di accesso

all'abitazione. Così come sono di competenza regionale l'adozione di disposizioni che prevedano interventi a favore dei cittadini stranieri, anche se presenti irregolarmente sul territorio, quando mirano alla tutela dei diritti fondamentali spettanti alla persona quale, ad esempio, il diritto alla salute.

Con l'approvazione nel 2010 del Piano per l'integrazione nella sicurezza "Identità e incontro", il Consiglio dei Ministri, ha individuato le principali linee di azione e gli strumenti da adottare al fine di promuovere un efficace percorso di integrazione delle persone immigrate, in grado di coniugare accoglienza e sicurezza. Il piano contempla 5 assi essenziali, lungo i quali sviluppare il percorso di integrazione del migrante: l'educazione e l'apprendimento, dalla lingua ai valori; il lavoro; l'alloggio e il governo del territorio; l'accesso ai servizi essenziali; i minori e le seconde generazioni. Ambiti di sviluppo che chiamano in causa necessariamente il contemporaneo intervento di diversi livelli di competenze e differenti funzioni e che richiedono meno governo e più *governance*. Non a caso, nel corso degli ultimi decenni, il ruolo degli enti sub-nazionali nel campo delle politiche migratorie si è accresciuto ovunque in Europa (Pastore, 2003).

Attualmente il compito di prevedere forme di coordinamento tra i vari livelli di governo è affidato al Comitato per il coordinamento e il monitoraggio, composto dai rappresentanti delle Regioni e da esperti designati dalla Conferenza unificata Stato – Regioni ed autonomie locali. Le evidenti criticità evidenziano che gli ambiti di intervento non sono più gestibili unicamente attraverso il ricorso alla *“leale collaborazione tra Stato e Regioni”*, diventando sempre più necessario ragionare su un nuovo modello di *governance* dell'immigrazione fra Stato, Regioni e autonomie locali, che consenta di definire una politica dell'immigrazione che tenga conto delle specificità dei territori e consenta agli enti locali di partecipare al processo di definizione delle politiche. I sistemi di *governance* multilivello adottano l'approccio strategico che prevede il coinvolgimento delle autorità e di tutte le parti interessate ai vari livelli (nazionale, regionale e locale) e garantiscono l'adeguamento degli interventi alle condizioni esistenti sollecitando un maggiore impegno per il raggiungimento dei risultati.

In contrapposizione al sistema fortemente integrato definito dal quadro normativo nazionale, le realtà regionali esprimono una varietà di strumenti, interventi e modalità di funzionamento. Le regioni e le province autonome hanno provveduto a legiferare in materia di immigrazione, anche più volte nel corso degli anni (ad es. la Toscana o l'Emilia Romagna). La produzione normativa regionale manifesta alcuni elementi comuni, quali l'istituzione di organi collegiali denominati Consulte. La regione Toscana invece attua la partecipazione attraverso le conferenze regionali o territoriali e soprattutto attraverso il comitato per le politiche dell'immigrazione. Lo strumento principale di indirizzo delle politiche migratorie regionali è rappresentato dallo strumento del programma (o piano) annuale o pluriennale, nel quale si indicano gli obiettivi da raggiungere, gli interventi possibili e si quantificano le risorse da utilizzare. Questo può essere preceduto dall'adozione di Linee Guida o di indirizzo che ne

definiscono gli indirizzi strategici e le finalità. Il programma rappresenta anche lo strumento di coordinamento tra soggetti diversamente coinvolti nell'attuazione degli interventi, poiché vede generalmente interessati diversi stakeholder, pubblici e privati, presenti sul territorio. Ulteriore strumento ampiamente diffuso è l'Osservatorio sul fenomeno delle migrazioni. In particolare, questo risulta attivo nelle regioni Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto, Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta e nella Provincia Autonoma di Trento. L'osservatorio ha generalmente compiti di analisi, diffusione e informazione in materia di immigrazione.

I principali ambiti di intervento delle norme regionali riguardano l'accesso alla casa, ai servizi sanitari, all'istruzione e formazione professionale, l'inserimento lavorativo e la tutela antidiscriminatoria. Le norme regionali tentano anche di definire le relazioni e i rapporti tra i vari livelli di competenza connessi alle diverse autonomie locali. Le regioni si riservano i compiti di programmazione e coordinamento delle politiche, mentre comuni e province esercitano compiti attuativi e di diretta erogazione delle prestazioni.

Elementi comuni ulteriori sono: la ricerca di modalità operative per la messa in rete, la gestione e il funzionamento integrati dei servizi; gli interventi in materia di *capacity building* per le amministrazioni pubbliche, sia con misure organizzative che formative; la promozione della partecipazione di parti sociali, terzo settore, volontariato e comunità straniere alla progettazione e implementazione delle politiche per l'integrazione degli immigrati.

5. Il contesto calabrese

Il processo migratorio in Calabria si caratterizza ormai come fenomeno consolidato, rappresentando la regione un luogo in cui permanere e non solo area di transito.

La popolazione straniera residente in Calabria al 1 gennaio 2011 ammontava a 74.602 unità, con un aumento di oltre il 13% rispetto al 2010, quando risultava pari a 65.867, con una prevalenza della componente femminile (40.812) su quella maschile (33.790), di cui l'80% in età lavorativa e di questi oltre il 65% con un'età tra i 21 e i 51 anni. Il Rapporto Caritas/Migrantes, invece, stima in circa 80.000 gli immigrati regolarmente presenti in Calabria alla stessa data. Sulla base dei dati ISTAT (2011), se si pone a confronto la distribuzione della popolazione immigrata sul territorio regionale, emerge che la Provincia di Reggio Calabria registra il maggior numero di residenti (33,9%), seguita da Cosenza (32,1%), Catanzaro (17,8%), Crotone (8,5%) e Vibo Valentia (7,8%).). Il dato ovviamente fornisce informazioni circa la componente "stabile" (gli iscritti alle anagrafi dei comuni di residenza) della popolazione straniera, ma rappresenta un indicatore importante se raffrontato all'analisi socio-economica del territorio, alle dinamiche del mercato del lavoro regionale e alla sua

struttura produttive. Le province con i centri urbani maggiori, con le realtà produttive ed economiche più rilevanti, con maggiori tassi di occupazione e con la presenza di produzioni agricole specializzate, in un contesto territoriale in cui l'agricoltura ha un peso fondamentale, sono anche quelle che esprimono la maggiore presenza di cittadini stranieri. A questi numeri vanno sommati i lavoratori stagionali e la presenza irregolare che può ovviamente essere solo stimata per approssimazione (Paciola, 2010).

I dati INAIL (2011), mostrano che il settore di inserimento prevalente per i lavoratori immigrati è quello dei servizi, con 26.089 addetti, seguito da agricoltura e pesca (con 16.193 addetti) e dall'industria (12.337). L'analisi dei comparti vede prevalere l'agricoltura con 16.172 addetti, seguito dalle costruzioni (6.310), da alberghi e ristoranti (5.309) e dal commercio (3.119). La provincia con la maggiore presenza di immigrati addetti in agricoltura è Cosenza, con 8.463 addetti, seguita da Reggio Calabria (3.992) e da Crotone (1.285).

Con il decreto flussi stagionali del marzo 2011 sono state fissate in 60.000 (erano 80.000 nel 2010) le domande di ingresso che potevano essere presentate sino al 31 dicembre 2011 per lavoro stagionale da parte di lavoratori non comunitari residenti all'estero, ovvero entrati in Italia per prestare lavoro subordinato stagionale per almeno due anni consecutivi. Per l'anno 2011 (sulla base delle domande presentate nel 2010) la ripartizione territoriale delle quote assegnava alla Calabria 800 ingressi. Nel 2010 (sulla base delle domande presentate nel 2009) la quota per la Calabria, su 80.000 ingressi previsti in Italia, è stata di 1.200 unità (fonte Ministero dell'Interno).

Anche in Calabria l'occupazione nel settore agricolo è caratterizzata dalla stagionalità, dalla concentrazione in specifiche aree territoriali, in alcuni comparti e in alcune fasi della produzione (INEA, 2009). Il ruolo prevalente della manodopera straniera è quello di rispondere a carenze di offerta di manodopera locale, determinando così, nonostante il basso tasso di occupazione e l'elevato livello di disoccupazione, il prevalere dell'effetto complementare su quello sostitutivo (c.d. *dumping*) dell'offerta di manodopera straniera sull'offerta di lavoro dei cittadini italiani. I caratteri dell'impiego di manodopera straniera in Calabria, in un contesto caratterizzato da una realtà agricola a conduzione familiare, è da ricercarsi anche negli ordinamenti colturali caratterizzati da elevati fabbisogni di lavoro concentrati sia in senso spaziale che temporale (ortofrutta). Per questo motivo, sono pochi i lavoratori stagionali che risiedono in una stessa località per periodi più lunghi dei 3-6 mesi, in quanto lo stesso lavoratore si trova impiegato nei differenti periodi di raccolta nelle diverse località di produzione. Il comparto che richiede il maggiore impiego di manodopera è quello delle colture arboree, in particolare del clementine (oltre la metà della produzione nazionale si realizza in Calabria) e delle arance (che rappresenta oltre un terzo della produzione nazionale), dei mandarini, dei bergamotti (unica zona di produzione in Italia) e dei cedri, delle olive da mensa e dei fichi. Produzioni importanti sono anche quelle ortive, come pomodori, patate e finocchi. Altro comparto di inserimento occupazionale per i lavoratori immigrati è

quello della zootecnia, che presenta caratteri di maggiore stabilità (impiego è generalmente annuale), dove viene richiesta manodopera per la gestione delle stalle e nella pastorizia. Molto bassa è la presenza di manodopera straniera nelle aziende agrituristiche, dove il dato medio è di un addetto ad azienda, prevalentemente inquadrato come cuoco o cameriere. Non vi sono invece dati circa la presenza di manodopera non comunitaria impiegata nelle imprese di trasformazione e commercializzazione (Paciola, 2010).

La normativa regionale in materia di immigrazione è stata limitata per molti anni alla legge regionale 9 aprile 1990, n. 17 *“Interventi regionali nel settore della emigrazione e della immigrazione”*. La finalità perseguita, nel quadro della programmazione regionale, è quella di rimuovere le cause dell'emigrazione e promuovere, tra l'altro, forme di partecipazione, solidarietà e tutela sia per i lavoratori emigrati, sia per i lavoratori stranieri immigrati e le loro famiglie. Tra le finalità rientrano inoltre: la stipula e il finanziamento di convenzioni e accordi internazionali fra le istituzioni universitarie dei paesi interessati; la realizzazione di interventi nel quadro della politica di programmazione della massima occupazione, per agevolare l'inserimento ed il reinserimento nella vita sociale e nelle attività produttive regionali degli emigrati che ritornano e degli stranieri immigrati; il superamento delle difficoltà sociali e culturali inerenti la condizione dei lavoratori stranieri immigrati e delle loro famiglie.

Gli interventi previsti dalla legge si distinguono poi in misure ordinarie e misure straordinarie. Le prime si attuano favorendo la fruizione da parte dei lavoratori emigrati, rimpatriati o stranieri immigrati, dei benefici disposti per la generalità dei cittadini della regione. A tal fine vengono previste, ove ritenuto necessario, criteri di priorità e correttivi nelle vigenti leggi in materia di agricoltura, artigianato, commercio, industria, turismo, pesca, edilizia abitativa, diritto allo studio e servizi sociali. In tali ambiti le leggi regionali di carattere generale, che prevedono interventi e contributi, devono determinare criteri particolari per l'ammissione ai benefici degli emigrati che rientrano fissando la propria residenza nella regione, nonché degli stranieri immigrati. Le misure straordinarie, invece, sono contemplate eventualmente nel quadro di una politica programmatica dei rientri e dei servizi sociali e culturali, per assicurare la soluzione dei problemi economici, sociali e culturali dei lavoratori emigrati, rimpatriati, stranieri immigrati e dei loro familiari. Gli interventi di attuazione delle misure straordinarie da realizzarsi in coordinamento con i programmi locali, nazionali e comunitari, prevedono di ricorrere alla collaborazione con gli Enti locali, singoli o associati, con le organizzazioni e le istituzioni che operano a favore degli emigrati e degli immigrati e con le associazioni degli emigrati calabresi all'estero. Per quelle attività che devono esser svolte all'estero è prevista la promozione di forme d'intesa con il Governo centrale.

Successivamente, nel corso del 2009, la Regione Calabria ha adottato la legge regionale 12 giugno 2009, n. 18 *“Accoglienza dei richiedenti asilo, dei rifugiati e sviluppo sociale, economico e culturale delle Comunità locali”*.

Con tale norma, la Regione si propone la finalità di concorrere alla tutela del diritto d'asilo

promuovendo interventi specifici per l'accoglienza, la protezione legale e sociale, l'inserimento socio-lavorativo dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei titolari di misure di protezione sussidiaria o umanitaria presenti sul territorio regionale. Gli interventi sono pensati per andare a comporre il "sistema regionale integrato di accoglienza".

Lo strumento di programmazione individuato è il Piano regionale triennale, da elaborare in coerenza con lo stato dell'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati in regione, in Italia e nell'Unione Europea e delle misure normative assunte a livello nazionale e comunitario. Il Piano regionale individua per ciascuna annualità strategie, obiettivi, linee di intervento, soggetti ammissibili, risorse finanziarie, tecniche e organizzative e definisce il sistema di monitoraggio e valutazione. Il Piano deve essere approvato dalla Giunta regionale ed è sottoposto ad aggiornamento annuale da parte della stessa. Alla predisposizione del piano concorrono gli uffici regionali competenti in collaborazione con i dipartimenti interessati, in coerenza con la programmazione regionale in materia di interventi sociali, sanitari, di formazione e di sviluppo dell'imprenditoria locale.

La norma regionale trae spunto dalle esperienze di accoglienza realizzate dagli enti locali in rete con soggetti del terzo settore e del volontariato. Per questo individua come priorità quella di incentivare e dare sostegno a interventi intrapresi da comunità territoriali interessate da crescente spopolamento o da particolari situazioni di sofferenza socio-economica, interessate a intraprendere percorsi di riqualificazione e di rilancio socio-economico e culturale collegati all'accoglienza dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei titolari di misure di protezione sussidiaria e umanitaria. Gli interventi devono però essere congrui e socialmente sostenibili rispetto alle potenzialità culturali ed economiche del territorio che li realizzerà. Circa lo stato di attuazione della normativa regionale, si rileva che al momento risulta istituito un tavolo interdipartimentale e di coordinamento e formulata una prima proposta di Piano Regionale per il triennio 2012/2014.

Appare infine opportuno menzionare anche la L.R. 10 gennaio 2007, n. 4 "*Cooperazione e relazioni internazionali della Regione Calabria*" (nel testo coordinato con le modifiche ed integrazioni introdotte dalla L.R. 18 luglio 2011, n. 21 a seguito della pronuncia di illegittimità costituzionale avvenuta con sentenza n. 131 del 14 maggio 2008 della Corte Cost.). La finalità principale della legge è quella di contribuire alla salvaguardia della vita umana, al soddisfacimento dei bisogni primari, all'autosufficienza alimentare, all'eliminazione della povertà, alla lotta all'emarginazione sociale, alla promozione e alla difesa della democrazia e dei diritti civili e politici, allo sviluppo sostenibile ed alla valorizzazione delle risorse umane delle popolazioni delle Nazioni prospicienti il Mediterraneo, dei Paesi in via di sviluppo e di quelli con economia in via di transizione. A tal fine, la Regione svolge attività di cooperazione instaurando forme di collaborazione e partenariato sia con regioni dei paesi membri dell'UE sia con Paesi Terzi. Le attività di collaborazione e partenariato internazionale sono tra l'altro dirette a promuovere e sostenere

attività nell'ambito dei programmi e dei progetti dell'Italia, dell'Unione Europea e delle Organizzazioni Internazionali, a sottoscrivere intese e accordi con governi e istituzioni locali, nel rispetto delle normative nazionali ed europee e previa intesa governativa. Infine, la legge prevede disposizioni a sostegno dell'internazionalizzazione del sistema economico produttivo regionale.

6. Elementi per la definizione di un modello di governance regionale

Si può rilevare che il modello d'immigrazione in Calabria è essenzialmente un modello spontaneo (Commissione Regionale Emersione, 2010), non essendo stata sviluppata un'adeguata visione strategica e una conseguente programmazione dell'integrazione della popolazione immigrata da parte del livello politico regionale.

Il costante aumento dei flussi, la domanda di manodopera e la crescente richiesta di stabilizzazione dei nuclei familiari hanno determinato la necessità di dare risposte ai bisogni della popolazione straniera o immigrata. In alcune aree della Regione la domanda degli immigrati ha sollecitato o trovato una cultura dell'offerta dei servizi d'accoglienza più consolidata e di maggiore qualità. La conoscenza di queste esperienze permette di avere dei riferimenti utili nella definizione di interventi della stessa natura destinati ad altri contesti territoriali. L'elemento comune alle esperienze di successo risiede nella capacità di creare sinergie e di operare in rete tra soggetti pubblici e privati, istituzionali e non, al fine di evitare dispersione di risorse, duplicazioni o sovrapposizione di interventi.

Delineare una proposta per un potenziale sistema di governance regionale in materia di accoglienza e integrazione della popolazione immigrata utile per il settore agricolo, presuppone la costruzione di un quadro di riferimento regionale per l'attivazione di interventi di inclusione socio-lavorativa in favore dei lavoratori stranieri, attraverso l'utilizzo di tutti gli strumenti messi a disposizione dall'attuale quadro normativo.

Nel fare ciò, particolare attenzione deve essere posta al fabbisogno di integrazione dei lavoratori immigrati stagionali in agricoltura, che può articolarsi su tre assi fondamentali: l'accoglienza, l'integrazione e la cooperazione con i Paesi di provenienza.

In atto, gli attori principali coinvolti nella gestione della migrazione per motivi di lavoro operano secondo il loro mandato istituzionale, senza prevedere momenti stabili di integrazione e condivisione di informazioni, prassi, modulistica, procedure, né scambio e condivisione di risorse o *know-how* tecnico. L'unico esempio di rete stabile è rinvenibile nei Consigli territoriali per l'immigrazione, istituiti presso le Prefetture (DPCM del 18 dicembre 1999 ai sensi dell'art. 57 del DPR 31.8.1999 n. 394). Tuttavia, la funzione prevalente è limitata a monitorare il fenomeno a livello provinciale e trasferire tali dati al livello centrale. Possono anche promuovere iniziative e formulare proposte, avvalendosi della collaborazione interistituzionale, ma proprio questa collaborazione è quella invece che meno si è perseguita e

messa a frutto, mentre potrebbe rappresentare il punto di svolta nella gestione integrata dei tre ambiti di *policy*: immigrazione, occupazione e integrazione.

Le indagini effettuate evidenziano un contesto socio-economico caratterizzato da una molteplicità di attori coinvolti, dalla difficoltà di leggere i fenomeni a causa di dati scarsamente sovrapponibili e confrontabili, da lacune normative, da inerzie amministrative che ostacolano o limitano la capacità, e talvolta la volontà, di governare il fenomeno immigrazione. Ma la realtà di ciò che l'immigrazione ormai rappresenta e non solo in termini di forza lavoro, ma anche di sostegno ai consumi interni, di contributo al bilancio demografico, di gettito fiscale e contributivo, detta la necessità di definire regole, processi e procedimenti capaci, da un lato, di governare con politiche e misure ordinarie l'immigrazione, promuovendo quella regolare e scoraggiando quella irregolare, e dall'altro di realizzare processi di integrazione.

Se gli immigrati sono troppi, troppo pochi o sufficienti è solo una questione relativa agli assetti che la società ospitante si è data, alla sua disponibilità, alla sua apertura, alla fiducia nel saper governare e gestire il fenomeno, alla sua percezione del fabbisogno di queste nuove forze, alla sua capacità di integrazione (Ambrosini, 2001). Diventa fondamentale sostenere le istituzioni locali nelle loro capacità di formulare politiche, elaborare percorsi e fornire strumenti per una concreta gestione del fenomeno e per il conseguimento degli obiettivi di inclusione dei cittadini stranieri immigrati. Ciò è ancora più pressante con riferimento alla popolazione immigrata impegnata in occupazioni stagionali o precarie in agricoltura.

Dalla necessità di supportare lo sviluppo di una nuova capacità di governare il fenomeno immigrazione a livello regionale è scaturita la necessità della messa a punto di un possibile sistema di *governance* regionale in materia di accoglienza e integrazione della popolazione immigrata, che di seguito viene sinteticamente illustrata.

Il fabbisogno di integrazione dei lavoratori immigrati stagionali in agricoltura deve confrontarsi con tre problematiche: l'accoglienza, l'integrazione e la cooperazione. Da queste, derivano gli ambiti di intervento, che non possono quindi limitarsi unicamente agli aspetti della domanda e dell'offerta di lavoro, ma devono invece assumere un approccio multidimensionale che tenga in considerazione gli aspetti sociali, politici ed economici del fenomeno attraverso il coinvolgimento di più attori istituzionali e sociali.

Il modello di governance del fenomeno che viene proposto, si articola in uno schema, rappresentato sotto forma di quadro logico o matrice di gestione, articolato su alcuni eventi rilevanti dal punto di vista sociale e normativo del percorso migratorio che necessitano la previsione e l'attivazione di azioni idonee. Gli interventi e i documenti di supporto alla gestione sono stati ipotizzati nell'ambito del quadro normativo di riferimento e si connotano quindi per essere tutti prontamente implementabili, sulla base dell'assetto normativo vigente a livello nazionale e regionale. Le indicazioni fornite dal modello, riguardanti lo sviluppo di sistemi di gestione della migrazione in grado di introdurre elementi di "circolarità" della

stessa, sono fondate sul presupposto che questa modalità rappresenta un'opzione aggiuntiva ai possibili canali legali di ingresso nel mercato del lavoro. Pertanto, non può essere inteso come strumento alternativo all'impiego stabile o di lungo periodo ma solo come un'opportunità che può essere liberamente scelta dal lavoratore migrante. Diversamente, i modelli possono prestarsi a forme di abuso e violazione dei diritti soprattutto dei lavoratori meno qualificati.

Di seguito si riporta schematicamente la matrice che illustra: gli obiettivi, gli interventi, gli output, i risultati, gli strumenti e i principali riferimenti normativi di un possibile modello di governance regionale, con riferimento agli ambiti: ingresso, accesso al lavoro, accoglienza, opzioni in uscita, relativi ad un percorso migratorio-tipo di lavoratori stranieri impegnati nel settore agricolo

.

Proposta per un sistema di governance regionale

	INGRESSO	ACCESSO AL LAVORO	ACCOGLIENZA	OPZIONI IN USCITA			
				Rientro PT (linear migration)	Permanenza	Rientro Temporaneo (Circular Migration)	
OBIETTIVI	Facilitare le procedure di ingresso (flussi annuali)	Agevolare l'incontro domanda/offerta di lavoro (flussi e lavoratori regolari già presenti)	Elevare i livelli di accoglienza nella società ospitante	Agevolare il ritorno nei paesi terzi	Sostenere i percorsi di integrazione	Creare percorsi preferenziali in funzione del rientro	
INTERVENTI	Analisi della domanda di lavoro locale;Quantificazion e fabbisogno legato alla determinazione delle quote territoriali; Orientamento e formazione pre-partenza	Skills assessment; Formazione per l'adeguamento/aggiornamento delle competenze tecnico-professionali	Raccordo e analisi dati relativi a contratti di lavoro (comunicazioni obbligatorie) attivi, in scadenza, cessati per sviluppare interventi di (re)inserimento lavorativo; Messa in rete dei soggetti pubblici/privati per l'incontro domanda/offerta di lavoro; sistema di incrocio D/O partecipato da datori di lavoro, lavoratori e loro rappresentanze; Sviluppo di progettualità e strumenti a supporto della conciliazione vita/lavoro; Formazione tecnico-specialistica	Corsi per l'apprendimento della lingua italiana, dei principi fondamentali dell'ordinamento e sui diritti e doveri in campo lavorativo; Servizi di supporto e mediazione per l'accesso alla casa, alle cure sanitarie, all'istruzione e formazione, alla tutela dei diritti	Informazione/formazione; Supporto per l'accesso ai programmi di rientro volontario; Investimenti nei paesi terzi a supporto della creazione di impresa; Assistenza al disbrigo formalità la gestione dei crediti previdenziali	Supporto alla ricollocazione professionale; Sostegno al ricongiungimento familiare; sostegno all'elaborazione di percorsi di autonomia	Liste di preferenza; Certificazione delle qualifiche e competenze maturate in funzione del reingresso
OUTPUT	Accordi di cooperazione con i PT; Schemi locali di identificazione del fabbisogno di manodopera straniera; Corsi di orientamento e formativi pre-partenza; Materiali informativo/didattico multilingua	Manualistica operativa e linee guida; Materiali informativi multilingua	Centri di informazione	Progetti di cooperazione decentrata per il co-sviluppo; Piano individuale per il rientro	Conversione del permesso di soggiorno Cittadinanza	Progetti pilota; Protocolli di collaborazione	
RISULTATI	Mappa ragionata partecipata del fabbisogno locale di manodopera in agricoltura; Pianificazione degli ingressi di lavoratori immigrati su base settoriale o di filiera; Programmazione plurilivello	Protocolli operativi per la gestione dell'intermediazione al lavoro; Pianificazione degli interventi formativi; Accordi di programma tra istituzioni e associazioni di categoria del settore agricolo per tirocini formativi a supporto della diversificazione delle attività in agricoltura	Patto locale di accoglienza Tutela dei diritti lavorativi e della persona connessi alla presenza legale sul territorio	Progetti di cooperazione decentrata per il co-sviluppo	Rafforzamento del potenziale di integrazione	Emersione e regolarizzazione delle presenze; Trasferimento know-how e professionalizzazione del MdL; Politiche di dialogo tra Paesi; Agevolazione procedure di nuovo ingresso	
STRUMENTI	Attivazione Osservatorio regionale immigrazione; Linee di indirizzo regionali; Programma regionale; Piano integrato locale; Partenariati per la mobilità	Albo informatico per l'intermediazione lavoro; Reti di coordinamento e programmazione promosse da enti bilaterali; Strumenti di politica attiva del lavoro; Portale pubblico per il lavoro	Centri servizi per l'inclusione sociale e la tutela dei diritti; Agenzie sociali per la casa; Strutture di accoglienza temporanea in ambito rurale	Servizio informativo/formativo al rientro; Seminari formativi	Centri servizi per l'inclusione sociale nei diversi ambiti	Elenchi disponibilità per qualifiche e professionalità; Programmazione delle presenze	
RIF. NORMATIVI	Artt. 21, 23 D.Lgs. 286/98; D.I. 22 marzo 2006; Accordi bilaterali e protocolli di esecuzione Ministero del Lavoro; L.R. n. 4/2007	art. 29 L. n. 111 del 15 luglio 2011 (ha sostituito l'art. 6 del D.Lgs 276 2003).	L.R. 9 aprile 1990, n. 17	Art. 14-ter D.Lgs. 286/98; L.R. n. 4/2007; L. R. n. 17/90	L. R. n. 17/90	Artt. 23 e 24 D.Lgs. 286/98; L.R. n. 4/2007	

Con riferimento all'ingresso e alla determinazione del fabbisogno di manodopera straniera nel comparto agricolo in Calabria, è possibile ipotizzare la definizione di un sistema per la stima del fabbisogno di manodopera a livello di Ambiti territoriali e loro integrazioni.

Gli Ambiti territoriali potrebbero essere quelli individuati dalla Progettazione Integrata per lo Sviluppo Regionale e Locale del POR FESR Calabria 2007/2013 (Asse VIII Sistemi Territoriali), finalizzata a migliorare la qualità della vita, la competitività e l'attrattività dei Sistemi Territoriali non urbani. Infatti, attraverso un approccio multisettoriale i Progetti Integrati di Sviluppo Regionale (PISR) e i Progetti Integrati di Sviluppo Locale (PISL) intendono rimuovere le criticità che limitano le potenzialità di sviluppo e di valorizzazione del territorio. Gli Ambiti territoriali rappresentano l'unità fondamentale di riferimento per la pianificazione e programmazione regionale per la definizione dei Progetti di Sviluppo Locale (PISL). Si connotano per ampiezza e caratteristiche tali da rendere la percezione di un sistema territoriale capace di attrarre, generare e valorizzare risorse di diversa natura. Per cui "gli ambiti territoriali si identificano e si determinano rispetto ad una polarità/attrattore (di diversa natura) che coincide con il talento territoriale, riferito ai possibili vari tematismi e tipologie di risorse". Gli Ambiti territoriali sono indicati nel Quadro Unitario della Progettazione Integrata (QUPI), adottato con D.G.R. della Calabria n. 344/2011, per tutto il territorio regionale in numero di 60, per ciascuno dei quali è individuata la polarità (i comuni di gravitazione che fanno riferimento alle aree), i comuni gravitanti in termini di prossimità geografica e i tematismi caratterizzanti il territorio. Ciò consente, pur in presenza di forte eterogeneità e frammentazione produttiva, di individuare i fattori su cui basare la programmazione delle azioni di sviluppo, anche rispetto a microterritori. All'interno degli ambiti territoriali, il QUPI, con riferimento ai PISL per la realizzazione di sistemi produttivi locali di distretti agroalimentari di qualità e di distretti rurali, individua le vocazioni aggregando i territori sulla base delle produzioni espresse e potenziali, nonché le polarità geografiche. Dall'incrocio fra queste due tipologie di dati si identificano gli areali delle singole province rispetto alle vocazioni produttive. Con riferimento alla vocazione agricola, emergono alcune aree del territorio caratterizzate dall'intensità dei fattori che definiscono la vocazione agricola, ovvero dalla loro capacità di esprimere livelli di valore aggiunto più o meno elevato in funzione dello stadio di sviluppo dei fattori stessi. Ciò non tiene in realtà conto del peso in termini quantitativi della produzione, ma del valore identitario e strategico della tipologia produttiva, utile alla definizione di idonee strategie di sviluppo e alla coerente programmazione delle risorse. Gli areali sono identificati per vocazione primaria, nella quale si identificano le specializzazioni produttive del territorio ovvero si pone in rilievo l'esistenza di protodistretti significativi in termini sia quantitativi (volumi di produzione espressi) che qualitativi (produzioni identitarie/strategiche del territorio, anche se potenziali) e per vocazione secondaria, nel caso in cui la rilevanza della specializzazione si ridimensiona ma resta significativa. Gli areali sono indicati per ciascuna delle 5 province. Essi possono essere messi

a confronto con le aree caratterizzate dalla presenza di proto-distretti nel settore primario, con le priorità espresse dalle province attraverso i “Rapporti di priorità strategiche territoriali”, elaborati a seguito dell’Avviso pubblico di cui al D.D. n. 17808 del 2010. I documenti provinciali sono stati acquisiti dalla Regione, e successivamente sintetizzati nel documento unitario (QUPI). A questo punto, gli areali possono essere ridotti individuando quelli la cui vocazione primaria è rafforzata dagli ulteriori elementi identificativi. Gli areali caratterizzati dalla vocazione agricola “rinforzata” sono quindi quelli di seguito individuati.

Ambiti a Vocazione Agricola Rinforzata			
Provincia	Areale	Ambito	Polarità
Catanzaro	Piana di Lamezia, Savuto, Reventino e Presila	29, 30, 33, 34, 35	Lamezia
Cosenza	Pollino	53, 56, 57, 59	Altomonte; Laino Castello; Castrovillari; Oriolo
	Ionio Cosentino	48, 49, 58, 60	Cariati; Corigliano Calabro; Cassano allo Ionio; Roseto Capo Spulico
	Sila	40, 41, 50	Serra Pedace, San Giovanni in Fiore; Acri
Crotone	Alto Ionio crotonese	47	Cirò
	Sila crotonese	42, 43, 46	Caccuri, Petilia Policastro, Santa Severina
Reggio Calabria	Aspromonte	4, 6, 7, 8	Bova, San Luca, Santo Stefano d'Aspromonte, Sant'Eufemia d'Aspromonte
	Basso Jonio	3, 5	Bova Marina, Bovalino
	Alto Jonio	12, 13, 16, 17	Locri, Roccella Jonica, Stilo, Bivongi
	Area Tirrenica	15	Gioia Tauro
Vibo Valentia	Serre vibonesi	18, 19, 20, 21, 24	Serra San Bruno, Soriano Calabro, Mileto, Filandari, Monterosso Calabro
	Tirreno vibonese	22	Tropea

Gli ambiti, anche aggregati tra di loro, rappresentano quindi sistemi omogenei che, con riferimento alla rilevazione del fabbisogno di manodopera in agricoltura relativamente alla componente straniera e alla gestione del fenomeno migratorio in tutte le sue fasi, possono essere individuati come dimensione territoriale idonea alla sperimentazione del modello di governance ipotizzato.

7. Conclusioni

Il processo di integrazione può prendere avvio nei Paesi di origine, ma non può prescindere dalla disponibilità nel territorio di insediamento di strutture e servizi idonei a sostenere il cittadino migrante e la sua famiglia per non vanificare la riuscita del processo stesso. Il decentramento delle politiche per gli immigrati, con riferimento all'accoglienza e integrazione, presenta problemi sia di risorse insufficienti a fronte dei compiti assegnati ai sistemi di governo territoriale e locale, e sia di difficoltà connesse alla delimitazione delle competenze dei diversi attori interessati.

Gli enti sub-nazionali, generalmente, mostrano una crescente propensione ad andare oltre i compiti tradizionali nel campo dell'accoglienza e dell'integrazione arrivando ad attuare interventi in tema di gestione dei flussi, cooperazione con i paesi di origine, rimpatri volontari, rimesse, valorizzazione della imprenditorialità dei migranti. Ciò, se da un lato è senz'altro positivo per la possibilità di porre in essere interventi integrati, dall'altro può comportare rischi di sovrapposizione e conflitto tra livelli istituzionali, nonché la possibile dispersione delle risorse. Appare, quindi, opportuna la necessità di definire un sistema di *governance* delle migrazioni articolato su più livelli e strutturato secondo logiche sia *top-down* sia *bottom-up*. La programmazione dei flussi, basata sulle rilevazioni del fabbisogno delle imprese e delle famiglie, il contrasto alle forme di lavoro irregolare e lo sviluppo di adeguati servizi e strutture a supporto dell'occupazione regolare e dell'integrazione, sono elementi fondamentali delle politiche del lavoro per la popolazione immigrata.

Il presente contributo ha inteso fornire prime indicazioni, sulla base del quadro normativo, nazionale e regionale che potrebbero rappresentare una base propositiva per lo sviluppo di uno specifico articolato normativo per la gestione del lavoro temporaneo in agricoltura.

8. Bibliografia

- Ambrosini M (2004), *Il futuro in mezzo a noi*, in Ambrosini M. e Molina S. (a cura di), *Seconde generazioni. Un'introduzione al futuro dell'immigrazione in Italia*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino
- Ambrosini M. (2001) *La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*, Bologna, il Mulino,
- Bonifazi C., F. Heins, S. Strozza, M. Vitiello (2009), *The Italian transition from emigration to immigration country*, IRPPS – CNR;
- Caritas/Migrantes (2011) *Immigrazione. Dossier Statistico 2011*, XXI Rapporto, Roma Ed. Idos
- Commissione Regionale della Calabria per l'emersione del lavoro non regolare, (2010) 6° *Rapporto sull'economia sommersa e lavoro non regolare in Calabria*, Cosenza
- INAIL (2011), *Rapporto Annuale 2010 con l'analisi dell'andamento infortunistico*, Roma
- INEA (2009) *Gli immigrati nell'agricoltura italiana*, Roma
- INEA, (2011), *Rapporto sullo Stato dell'Agricoltura 2011*, Roma
- INPS (2011), *IV Rapporto sui lavoratori di origine immigrata negli archivi INPS*, Roma
- Istat (2010), *Rapporto Annuale, La situazione del paese nel 2010*, www.istat.it;
- ISTAT (2011a) *La popolazione straniera residente in Italia*, Comunicato del 22 settembre 2011, www.istat.it;
- ISTAT (2011b), *Occupati e disoccupati*, Roma www.istat.it;
- ISTAT (2011c), 6° *Censimento Generale dell'Agricoltura, Dati provvisori*, <http://censimentoagricoltura.istat.it/index.php?id=73>;

- Ministero degli Affari Esteri (2011) Il Ministero degli Affari Esteri in cifre – Annuario statistico in cifre, Visti di ingresso in Italia, p. 149, www.esteri.it;
- Ministero del Lavoro, D.G. dell'Immigrazione (2011) *L'immigrazione per lavoro in Italia: evoluzioni e prospettive – Rapporto 2011*, Roma, www.lavoro.gov.it;
- Paciola G. (2010), *Indagine annuale sull'impiego degli immigrati nell'agricoltura italiana* Regione Calabria, INEA, Roma
- Population Reference Bureau (2010) *2010 World Population Data Sheet*, Washington D.C. (<http://www.prb.org/Publications/Datasheets/2010/2010wpds.aspx>)
- Pastore F. (2003), *Regioni e governance migratoria. Il ruolo degli enti sub-nazionali tra integrazione e co-sviluppo*, relazione alla Conferenza del semestre italiano di Presidenza dell'Unione Europea, sul Partenariato Interregionale e Politiche Migratorie, Bari
- Pugliese E. (2002), *L'Italia tra migrazioni interne e migrazioni internazionali*, Il Mulino, Bologna.
- UNPD - United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2011), *Trends in International Migrant Stock: Migrants by Age and Sex*, New York.
- Zincone G., Caponio T. (2005), *The multilevel governance of migration, State of the art Report Cluster C9*, IMISCOE Working Papers n. 3 (<http://www.imiscoe.org>).

ABSTRACT

The third-country nationals workforce is a structural element to address shortages in agricultural and rural Italian labour market. The migrant workers in the agricultural sector are increasing also in the current general economic downturn, which has led to high unemployment levels. But, job for third country nationals is mostly seasonal, low skilled and concentrated in some phases (labour intensive) and tasks. The high mobility of migrants workers, between geographic areas and economic sectors, the high level of undeclared work, the presence of illegal labour intermediation and the evasion of social security contributions, they affect the quality of life of migrant workers and the competitiveness of the entire sector.

The aforementioned problems deal with the mechanisms for job matching between the supply of third-country national workers and the requirements of local employers, operating with low levels of synergy and coordination. Other sensitive issues are: the recognition of qualifications, professional advancement once hired, the link between demand and supply of labour at sub-regional level, the need to develop more flexible mechanisms to facilitate the entry of third-country national workers through new provisions, the lack of a general integration programme in place in Italy to support inclusion. This unaccomplished framework of working conditions and integration measures cause low level of access to house, social and health system, to school or professional training, and come to worsen the social exclusion of migrants, most of all in the context with high level of social conflict and relative poverty.

Through the analysis of the main characters of economic migration inflow and agricultural labour market in Calabria, according with the legislative framework, we defined a governance model of labour migrations in agricultural sector. The size and structure of the phenomenon at the regional level and the regional regulatory framework is the background to a proposal of regional governance model of entry and integration phases, focusing on migrant workers occupied in seasonal jobs, which is divided into four areas: the entry, the access to labour market, the integration and the management of exit.