

I Patti di collaborazione e la nuova politica di sviluppo rurale e territoriale: alcune indicazioni di metodo

Rapporto di ricerca







Documento realizzato nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale 2014-20

Piano di azione biennale 2021-22

Autorità di gestione: Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

Ufficio DISR2 - Dirigente: Paolo Ammassari

Scheda progetto RRN 18.3 "Gli Enti locali e lo sviluppo rurale: rilevare fabbisogni per attività di networking"

Responsabile: Catia Zumpano (CREA-PB)

Autrici: Grazia Valentino, Barbara Forcina, Catia Zumpano (CREA-PB)

Data: Roma, giugno 2022



Indice

Introduzione	5
1. I Patti di collaborazione: un esempio di applicazione in agricoltura.....	8
1.1 Descrizione dello strumento.....	8
1.2 I Patti di collaborazione adottati nell'Arco Ionico: uno strumento per supportare le braccianti straniere	10
2. I risultati della valutazione dei Patti	13
3. Politiche territoriali e locali e problematiche del lavoro dei migranti tra passato e futuro	16
Conclusioni	18
Bibliografia	20
Sitografia	20



Introduzione

Il presente documento riporta i risultati di un'attività avviata nell'ambito della Scheda progettuale 18.3 "Gli Enti locali e lo sviluppo rurale: rilevare fabbisogni e criticità per formulare attività di networking" della Rete Rurale Nazionale 2014-2020 relativa ad un approfondimento del tema dell'immigrazione e della manodopera straniera in agricoltura.

Il tema dell'immigrazione e della manodopera straniera in agricoltura e nelle aree rurali è molto complesso e differenziato, ma il dibattito attuale si polarizza, da un lato, intorno alla questione della negazione dei diritti e delle pratiche di sfruttamento e, dall'altro, intorno all'idea che i migranti siano una necessità per il settore agricolo, in particolare nelle aree rurali che senza di essi sarebbero destinate allo spopolamento e alla scomparsa di servizi essenziali.

Qualunque sia l'accezione, la considerazione che si genera è che i flussi migratori si innestano nelle dinamiche sociali ed economiche delle aree rurali e ne divengono partecipi, influenzandole ed essendone influenzati. Questa consapevolezza comporta alcune urgenze: in primo luogo, la necessità che il tema diventi sempre più presente nelle riflessioni di comunità e decisori e, soprattutto, che compaia in obiettivi e strategie nelle politiche locali territoriali e settoriali in termini sia economici (contributo alle fasi di produzione, trasformazione e commercializzazione) sia sociali (inserimento e integrazione); parallelamente, l'abbandono di interventi episodici e frammentati a favore di interventi strutturali ed integrati, che aiutino percorsi di partecipazione degli immigrati alla vita agricola e rurale.

Tutte queste considerazioni sono il quadro di contesto delle attività inerenti i percorsi di inclusione dei migranti nel settore agricolo e nelle aree rurali condotte nell'ambito della Scheda 18.3 del Progetto della Rete Rurale Nazionale dedicata agli Enti Locali e volta all'approfondimento delle esperienze in corso. Una delle iniziative realizzate, in particolare, è stata sviluppata a partire dagli esiti del Progetto Bright (acronimo di Building RIGHTS-based and Innovative Governance for EU mobile women) che il CREA-PB ha realizzato in collaborazione con ActionAid all'interno del Programma europeo REC - Rights, Equality and Citizenship Programme 2014-2020. Il Progetto Bright ha visto, accanto a CREA-PB e ActionAid, la partecipazione di altri tre partner comunitari, uno romeno, il CPE (Fundatia Centrul Parteneriat Pentru Egalitate), uno bulgaro il GPF (Gender Project Foundation for Bulgaria) e uno francese ALDA (Association des Agences de la Démocratie Locale), con il fine di costruire un percorso di azioni che partisse dai Paesi di origine delle donne migranti europee¹.

¹ Cfr. Valentino G., a cura di (2020), Le migranti in agricoltura. Criticità e fabbisogni collettivi: quali azioni di governance? Rapporto di ricerca, Rete Rurale Nazionale, CREA-PB, Dicembre.



Nell'ambito della più generale questione dei migranti e del loro impiego nelle aree rurali, Bright ha inteso dedicare particolare attenzione alle donne poiché molti studi evidenziano che le migranti impiegate in agricoltura versano in una condizione di maggiore vulnerabilità rispetto agli uomini. Si tratta di un tema di estrema rilevanza, in quanto la loro debolezza ha implicazioni non solo sulle loro condizioni di vita, ma anche per l'intera filiera produttiva, poiché espone a rischi di eccessiva precarizzazione e ostacola quei processi di tesauroizzazione delle competenze e valorizzazione del *"saper fare"* spesso nodali per lo sviluppo e la vitalità delle aree rurali in cui la produzione agricola si realizza.

Il carattere sperimentale del Progetto Bright ha richiesto di individuare un territorio pilota su cui lavorare, un territorio in cui il flusso migratorio e l'occupazione femminile avesse una certa consistenza e in cui fossero presenti filiere agricole di rilievo caratterizzate da un forte impiego di manodopera. Dopo un attento lavoro di analisi di dati demografici, sociali ed economici, la scelta che è ricaduta sull'Arco Ionico, un'area che da Taranto si allunga fino alla piana di Sibari caratterizzata da diverse filiere agricole di grande importanza a livello nazionale in cui la componente lavoro, anche femminile, è fondamentale.

Partendo da queste basi, il progetto ha voluto sperimentare i Patti di collaborazione², uno strumento di cittadinanza attiva e di amministrazione condivisa attraverso cui uno o più cittadini insieme ad un soggetto pubblico definiscono i termini della collaborazione per la presa in carico e la cura di beni comuni materiali e immateriali. Essi sono applicati da vari anni in contesti per lo più cittadini a salvaguardia di beni pubblici e tralasciando sempre un obiettivo sociale.

Con il Progetto Bright si è, di fatto, spinto il Patto in un contesto più complesso, che contemplasse anche la sfera economica, quello del settore agricolo per l'appunto. Si è così stimolato il territorio dell'Arco Ionico, con il supporto della Associazione Labsus (Laboratorio per la sussidiarietà), a lavorare per predisporre e stipulare ben tre Patti di collaborazione, tutti concentrati sull'erogazione di servizi pensati e costruiti per rispondere a specifici bisogni delle braccianti straniere presenti nell'area. A fronte di questo risultato, è sembrato di estremo interesse valutare l'applicabilità del Patto, quale strumento di amministrazione condivisa, all'interno di percorsi di sviluppo territoriale e rurale già consolidati, e in sinergia con i loro obiettivi e con la loro programmazione. Si è proceduto, pertanto, all'analisi degli output del Progetto Bright, in particolare del Rapporto di valutazione³ dei Patti di collaborazione sottoscritti, al fine di trarre orientamenti funzionali alla diffusione e condivisione della metodologia utilizzata all'interno dei percorsi attuativi delle politiche di sviluppo rurale e locale, così da agevolare l'allargamento del campo di azione al tema dei migranti in generale, e delle condizioni di lavoro e di vita delle lavoratrici agricole straniere in particolare.

In considerazione di ciò, il presente documento si apre con una prima parte che descrive lo strumento del Patto di collaborazione partendo dalle sue basi giuridiche e tratteggiando la teoria che definisce l'insieme di fasi e di azioni necessari alla sua redazione. Successivamente viene

²<https://www.labsus.org/cose-un-patto-di-collaborazione/>

³ Valentino G., Forcina B. et al. (2022)



descritto come si è arrivati alla redazione dei Patti con la sperimentazione del Progetto Bright, evidenziandone le caratteristiche di peculiarità emerse proprio in relazione al contesto agricolo/rurale. Infine, nell'ultima parte lo strumento del Patto viene confrontato, proprio sulla base delle specifiche emerse dall'applicazione di Bright, con alcune esperienze di attuazione proprie delle politiche territoriali e locali, sottolineando il potenziale carattere innovativo e il rilevante valore aggiunto che il Patto potrebbe portare nella gestione di alcune tematiche di interesse territoriale come, ad esempio, il lavoro degli immigrati/immigrate impiegati/e in agricoltura.



1. I Patti di collaborazione: un esempio di applicazione in agricoltura

1.1 Descrizione dello strumento

I Patti di collaborazione sono uno strumento giuridico privatistico che esprime l'accordo tra soggetti istituzionali (solitamente il Comune, che è l'istituzione più vicina ai cittadini) e uno o più privati (rappresentanti singoli o associati della cittadinanza attiva) finalizzato ad attuare attività di *amministrazione condivisa* di beni comuni materiali o immateriali basata sul principio di sussidiarietà.

La natura privatistica dei Patti si fonda sui disposti della legge n. 241/1990 e successive modifiche e integrazioni, che dispone in merito ad attività amministrativa e procedimenti ad esse connesse, e in particolare si richiama all'art. 1, comma 1 bis: *"la pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente"*. Ma la sostanza del Patto, ossia l'amministrazione condivisa, trova fondamento e ragion d'essere nell'art. 118 comma 4 della Costituzione che, nel 2001, introduce il principio di sussidiarietà per lo svolgimento di attività di interesse generale: *"Stato, regioni, province, città metropolitane e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà"*.

La stipula del Patto, quindi, non è una mera procedura formale, in quanto mettono in atto un modello relazionale creato appositamente per rispondere in modo collettivo a questioni di cui l'amministrazione comunale non potrebbe farsi carico con altrettanta efficacia. I Patti individuano un bene comune o un interesse generale da tutelare e, a partire da ciò, attivano e coinvolgono tutti gli stakeholders locali chiave in una sequenza di fasi che vanno dalla emersione del bisogno, alla individuazione delle iniziative da intraprendere per soddisfarli e dei soggetti che potrebbero realizzarle, alla predisposizione stipula di un accordo (il Patto appunto) che regola e istituzionalizza il tutto. E sono spesso accompagnati da un Regolamento comunale che disciplina la partecipazione dei cittadini ad attività di gestione di beni comuni, materiali o immateriali che siano.

Il processo di elaborazione dei Patti è articolato su più fasi, ad iniziare dalla conoscenza del territorio di elezione e di chi lo vive, dalla emersione e analisi dei fabbisogni sullo specifico bene comune di interesse, all'identificazione dei soggetti locali da coinvolgere, alla definizione di criticità e opportunità, limiti e competenze di ciascun attore coinvolto, e alla co-progettazione delle attività indirizzate a soddisfare i bisogni individuati. Nell'ambito del Progetto Bright, infatti, i Patti sono stati, infatti, definiti utilizzando una metodologia partecipativa incentrata su un percorso di ascolto ed emersione dei fabbisogni attraverso incontri con la comunità locale target del Patto (*Reflection-*



Action⁴) e sulla coprogettazione nell'ambito di laboratori (*Community lab*⁵) in cui sono stati coinvolti tutti gli attori locali chiave potenzialmente utili alla definizione e realizzazione del Patto, con l'intento di ripensare e riformulare i meccanismi relazionali tra istituzioni, attori economici e del terzo settore e cittadinanza e creare una rete di attori che favorisse assetti nuovi a partire dalle criticità emerse.

Fig.1 - Il processo di costruzione dei Patti di collaborazione



Fonte: nostra elaborazione

I Patti possono, quindi, essere considerati pienamente uno strumento di innovazione amministrativa e sociale, uno strumento che responsabilizza le istituzioni e la comunità nell'ambito di una collaborazione costruttiva, che si basa sulla partecipazione attiva di cittadini e associazioni e indirizza le iniziative private a finalità di interesse generale.

E, soprattutto, sono uno strumento altamente inclusivo e flessibile, in quanto adattabile a diversi contesti e necessità. Anche quelli rurali ed agricoli, come testimonia la loro sperimentazione nell'ambito del Progetto Bright.

⁴ *Reflection Action* è metodologia partecipativa armonizzata che racchiude in un unico processo i metodi di presa di coscienza di un determinato problema ed empowerment delle persone e delle comunità sviluppati dalla federazione di ActionAid ("People's Action in Practice -ActionAid's Human Rights Based Approach 2.0")

⁵ *Community lab* è un metodo promosso per innovare le politiche pubbliche e agire processi collettivi, anche attraverso forme innovative di partecipazione delle comunità locali. Ha lo scopo di creare opportunità e condizioni affinché i contesti locali possano innovare i rapporti fra istituzioni e cittadini e accrescere il contributo della comunità al cambiamento nelle politiche pubbliche.



1.2 I Patti di collaborazione adottati nell'Arco Ionico: uno strumento per supportare le braccianti straniere

Il Progetto Bright è stato focalizzato sul tema dei servizi di genere e, in particolare, sull'esercizio dei diritti di cittadinanza europei delle donne braccianti agricole straniere comunitarie. Il suo fine, in particolare, è stato quello di sperimentare la metodologia partecipativa sottesa ai Patti di collaborazione nella realtà rurale dell'area dell'Arco Ionico, caratterizzata da una particolare concentrazione di manodopera femminile straniera comunitaria.

All'avvio di Bright, è stata avviata la fase preparatoria di ascolto, emersione di bisogni e coprogettazione volte a sperimentare lo strumento dei Patti nei diversi comuni oggetto di intervento del progetto (Corigliano, Rossano, Ginosa, Grottaglie), ma a causa delle restrizioni imposte dalla pandemia di COVID-19 e del susseguirsi di eventi politici e amministrativi locali (fusione dei Comuni di Corigliano e Rossano e le azioni legali contro di essa; elezioni comunali e nuove Amministrazioni a Ginosa e Grottaglie), questa fase si è rivelata più difficile e lunga del previsto, e alla data di chiusura del progetto si è riusciti a realizzare l'iter del ciclo progettuale standard di un Patto soltanto - nel Comune di Corigliano-Rossano -, dove non solo è stato siglato il Patto di collaborazione ma è stata anche costituita e avviata la Cittadella della condivisione, un luogo fisico in cui istituzioni e attori locali realizzano insieme le attività co-progettate sulla base dei fabbisogni dalle braccianti agricole emersi nel corso di community lab mirati.

Per questi motivi, le riflessioni che seguono prendono in considerazione soltanto i processi e le relazioni che si sono creati nel Patto di collaborazione di Corigliano-Rossano per arrivare alla creazione e attivazione della Cittadella della Condivisione.

Il Patto di Corigliano-Rossano

Per la definizione del Patto sono stati coinvolti tutti gli attori locali chiave e tutte le associazioni che operano nei settori di interesse del Progetto Bright, ossia le donne braccianti straniere comunitarie (soprattutto bulgare e rumene), l'Amministrazione comunale, le ONG locali, i sindacati di categoria e, in una fase preliminare, anche le aziende agricole locali.

I soggetti che sono giunti fino alla fine del processo, apponendo la loro firma in calce al Patto di collaborazione, oltre ActionAid Italia, sono dodici: il Comune di Corigliano-Rossano, due associazioni confederali di categoria (la C.I.A.-Confederazione Italiana Agricoltori e la Coldiretti-Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti), un sindacato di categoria (la FLAI-CGIL-Federazione Lavoratori Agro Industria) e sette associazioni senza scopo di lucro, che sono: C.I.D.I.S. (che promuove la cultura dell'ospitalità e dell'inclusione sociale), Daawa (associazione interculturale di volontariato), Don Vincenzo Matrangolo (che si occupa di assistenza ai migranti), Mondiversi (che promuove e difende i diritti civili e i diritti umani, e in special modo quelli delle donne soggette a discriminazioni e violenze), Centro Anti Violenza Roberta Lanzino, Fraternità Giovanni Paolo II (impegnata nella prevenzione e rimozione degli ostacoli sociali) e Medici del Mondo (che fornisce assistenza sanitaria).



L'obiettivo generale del Patto di Corigliano-Rossano persegue la promozione reciprocità e dialogo tra istituzioni e comunità locale ed è declinato in quattro obiettivi specifici, a ciascuno dei quali viene ricondotto un risultato atteso e un output finale (Tab 1.).

Tab. 1 - Obiettivi, risultati e prodotti del Patto di Corigliano-Rossano

Obiettivo generale	Promuovere la cultura della reciprocità e aprire nuovi spazi di dialogo e collaborazione tra istituzioni e comunità locale intervenendo sui fattori economici e sociali che isolano e espongono le donne braccianti agricole a forme di violenza e sfruttamento attraverso una rete locale ed europea rivolta a contrastare le condizioni di povertà e di vulnerabilità sociale			
Obiettivi specifici	1.Promuovere forme di mutualismo e solidarietà finalizzate a migliorare le condizioni di vita delle donne occupate in agricoltura nel Comune di Corigliano Rossano	2.Migliorare la conoscenza e la consapevolezza della comunità locale sulla disparità di genere che determina discriminazioni e disuguaglianze per le donne in termini di accesso ai diritti e alle opportunità culturali, sociali ed economiche e, allo stesso tempo, creare una rete di protezione sociale capace di promuovere la cultura del rispetto per i diritti delle donne	3.Promuovere il coinvolgimento del tessuto imprenditoriale nello sviluppo di un ambiente agricolo socialmente sostenibile	4.Sperimentare un modello di welfare di comunità mirato a coinvolgere tutta la comunità locale in una azione di corresponsabilità a supporto delle donne impiegate in agricoltura
Risultati	Partecipazione e cooperazione effettiva tra cittadini, organizzazioni collettive e istituzioni locali basate sul principio della sussidiarietà orizzontale	Rispondere ai bisogni delle donne europee braccianti agricole vittime di discriminazione, molestie e violenza dentro e fuori l'ambiente lavorativo	Informazione trasparente su opportunità di impiego, percorsi efficaci di formazione e reclutamento che tengano conto delle opportunità di sviluppo personale e di bisogni specifici riguardanti la conciliazione vita-lavoro delle donne braccianti agricole	Servizi sociali innovativi e estensione dei servizi esistenti, spazi e servizi sperimentali aperti alle donne di ogni estrazione e condizione politica e religiosa e condizione sociale
Output	Cittadella della condivisione	Protezione sociale, rete di accoglienza e conoscenza	Filiere agroalimentari a forte impatto sociale	Servizi sociali innovativi

Fonte: nostre elaborazioni

Nell'ambito del Patto, obiettivi e risultati vengono raggiunti realizzando un articolato complesso di attività co-progettate dal partenariato nei *Community Labs* a partire dai fabbisogni rilevati negli incontri di *Reflection-Action*. Il fine del Patto, però, non è soltanto prendere in carico i bisogni individuati con le donne migranti braccianti agricole coinvolte, ma anche sensibilizzare sul tema e rendere partecipe tanti altri soggetti della comunità locale, come gli studenti e le loro famiglie, le imprese agricole e i anche il personale comunale. Essendo però le donne braccianti agricole il soggetto centrale del Progetto Bright, la maggior parte delle attività previste nel Patto sono dirette a soddisfare i loro bisogni (22 delle 33 azioni identificate) e rispondono a questioni cruciali come il lavoro, il supporto legale e sociale, l'ascolto e la mediazione. In particolare, le azioni riguardano l'informazione e la sensibilizzazione in materia di salute (C.I.D.I.S. e Medici del Mondo), l'orientamento e la mediazione (donne braccianti leader, C.I.D.I.S., Daawa), il supporto legale,



sociale, culturale e religioso (Don V. Matrangolo, Daawa, Frat. Giovanni Paolo II), l'orientamento professionale (FLAI-CGIL), l'informazione e la consulenza sul mercato del lavoro agricolo (Don V. Matrangolo, C.I.D.I.S., C.I.A., Coldiretti, FLAI-CGIL), il supporto nell'accesso ai servizi amministrativi e per pratiche burocratiche (C.I.D.I.S., Medici del Mondo), il supporto in casi di violenza di genere (C.A.V., Mondiversi).

Il valore aggiunto del Patto rispetto alle azioni portate avanti singolarmente dai soggetti locali pubblici e privati è che tale strumento consente di mettere in rete e coinvolgere tutti i settori della società (amministrazioni pubbliche, mondo agricolo, cittadini) e di rafforzare il radicamento della cultura della reciprocità.

Il processo di preparazione e implementazione del Patto di Corigliano-Rossano ha sofferto diversi blocchi (la fusione amministrativa dei due Comuni prima, nel 2018, e il COVID-19 poi, nel 2019). Nel corso del 2019, dopo un primo momento di confusione, gli incontri previsti in presenza sono stati convertiti in virtuali, e sebbene la partecipazione *vis-a-vis* sia da preferire se si intende anche costruire relazioni professionali e umane, è stato comunque possibile assicurare una buona qualità di interazione e discussione and utilizzando la modalità online.

Le difficoltà e i ritardi hanno però impedito la realizzazione a pieno delle attività previste e nell'arco temporale di vigenza del Progetto Bright (dicembre 2019 - febbraio 2022) non è stato possibile attivare tutti i servizi previsti. Inoltre, l'Amministrazione comunale non è riuscita a trovare una collocazione appropriata per la Cittadella della Condivisione, ed è quindi stata temporaneamente stabilita in uno stabile di proprietà del Comune gestita da uno dei partner del Patto (la Fraternità Giovanni Paolo II) situata nel quartiere di Schiavonea, dove vive la maggior parte degli immigrati dell'area.

Come dimostra la partnership molto ampia e inclusiva che ha sottoscritto il Patto, la firma finale non è stato solo un atto dovuto. L'impegno dei partner a progettare, stipulare e realizzare il Patto ha sottinteso, infatti, la creazione a livello locale di un sistema di lavoro collaborativo e di supporto ideato per fornire alle donne braccianti i servizi identificati in fase di emersione dei bisogni e poi inseriti nei contenuti del Patto di collaborazione. Un punto critico è stato, però, il mancato intervento attivo dell'imprenditoria agricola locale e, quindi, il focalizzarsi principalmente sulle questioni riguardanti l'inclusione sociale e non anche sulle condizioni di lavoro per le quali sarebbe stato necessario sensibilizzare il mondo imprenditoriale agricolo.



2. I risultati della valutazione dei Patti

Come anticipato nell'introduzione di questo lavoro, l'interesse per l'esperienza dei Patti maturati con il Progetto Bright, è legato all'intento di delineare i primi orientamenti necessari al trasferimento della pratica alle politiche territoriali e locali. Con questo scopo si è attinto ai risultati del *Bright Model Evaluation - Final Report*⁶, valutazione realizzata dal CREA-PB nell'ambito del progetto.

Un primo elemento emerso, che si pensa abbia dato solidità anche ai successivi, è che per arrivare alla definizione dei Patti, durante tutto il percorso di elaborazione è stata fondamentale l'attività di ascolto delle braccianti agricole e di messa in rete delle stesse con gli attori del territorio. Senza questi passaggi, facilitati da mediatrici sociali e psicologhe di comunità, le braccianti straniere non sarebbero state in grado di partecipare con consapevolezza alle attività di discussione sulle possibili azioni da introdurre per risolvere i loro specifici bisogni e non avrebbero saputo neanche manifestare liberamente le proprie necessità.

Per ottenere questo risultato, ossia portare le braccianti ad esprimersi apertamente rispetto a temi come lo sfruttamento lavorativo, è stata applicata una metodologia di ascolto, definita *ReflectionAction*⁷, che attraverso un attento e delicato percorso di emersione di bisogni, le ha accompagnate verso il potenziamento del loro empowerment. Pertanto, proprio in questa metodologia si ravvisa un primo elemento di grande forza dei Patti di collaborazione; grazie ad essa, infatti, si è tentato di ristabilire un equilibrio tra le parti, prima assolutamente inesistente, ma grandemente necessario per realizzare un confronto equo e fruttuoso.

A seguire, e sempre alla luce di quanto emerso dal *Bright Model Evaluation - Final Report*, altro elemento che va evidenziato è che nel contesto dell'agricoltura dell'Arco Ionico lo strumento del Patto di collaborazione ha manifestato una grande capacità di aggregare la comunità ospitante intorno a problematiche non facili da comunicare e certamente complicate da gestire sul piano di un confronto ampio e articolato. Infatti, grazie al Patto è stato possibile condividere e diffondere quello che dai dati statistici non si riesce a leggere, ma che è emerso con forza dalla voce stessa delle braccianti. È stato così possibile portare all'attenzione della comunità del luogo che i braccianti in generale vivono una condizione di particolare fragilità e vulnerabilità, e che l'essere donna e, in particolare, donna straniera sicuramente la aggrava ulteriormente.

Un terzo elemento da evidenziare è che le Amministrazioni comunali, chiamate da subito a partecipare e sostenere il Patto, devono svolgere un ruolo cruciale per la sua riuscita, per cui è fondamentale che esse siano dotate di una capacità gestionale sufficientemente strutturata per affrontare tematiche e situazioni del genere. Nello specifico, infatti, i risultati della valutazione hanno chiaramente mostrato che i Comuni sono i soggetti-fulcro del processo che possono svolgere un'efficace e proficua azione, soprattutto nella fase di implementazione dei servizi. Ma tutto ciò diventa difficile in assenza di una organizzazione interna adatta a seguire un tale processo e in assenza di risorse umane dedicate ad accompagnare percorsi sperimentali di amministrazione condivisa come quelli messi in moto con i Patti di collaborazione.

⁶ Valentino G., Forcina B. et al. (2022)

⁷ Vedi nota 4.



Accanto a quanto evidenziato precedentemente, va rilevata la ridotta partecipazione delle aziende agricole, sia durante la fase di costruzione del Patto, sia durante quella di implementazione. Considerando che i Patti attivati nell'ambito del Progetto Bright ruotano intorno ad un tema di forte interesse agricolo, si sarebbe immaginato e auspicato, al contrario, un maggior coinvolgimento delle aziende agricole in quanto fruitrici del lavoro offerto dalle braccianti. Se, quindi, pochissime aziende hanno partecipato al percorso messo in atto per la definizione del Patto, nessuna di esse lo ha sottoscritto, se non attraverso la rappresentanza di alcune organizzazioni datoriali, escludendosi così dalla fase di erogazione dei servizi.

L'assenza delle aziende agricole induce a fare alcune riflessioni, che principalmente si snodano su due differenti piani. Il primo si riconduce, purtroppo, alle note pratiche illecite di reclutamento della manodopera stagionale da parte di alcuni imprenditori agricoli, che quindi potrebbero essere poco sensibili ai percorsi di emersione come quelli promossi dai Patti sottoscritti nell'Arco Ionico. Il secondo è, invece, legato alla forte difficoltà degli imprenditori di trovare risorse per attivare azioni a sostegno dei propri lavoratori, e in merito a ciò c'è anche da ricordare che il più importante canale di finanziamento delle aziende agricole, ossia la Politica Agricola Comune, molto poco consente di destinare al tema del lavoro in ambito agricolo e quindi al miglioramento delle condizioni di vita dei braccianti sia italiani che stranieri, e meno che mai alle donne braccianti.

Parallelamente a queste osservazioni, per completezza, va anche messo in evidenza che, nella fase di emersione dei bisogni, le braccianti non hanno posto particolare attenzione alle problematiche del loro lavoro specifico, ma hanno preferito focalizzarsi sulle difficoltà legate alle loro generali condizioni di vita.

In conclusione, l'esperienza dei Patti di collaborazione sperimentati nell'Arco Ionico ha fatto comprendere che è possibile intraprendere un percorso di condivisione e di ricerca di soluzioni per il miglioramento di problematiche territoriali ampie e articolate, dando evidenza non solo ai bisogni dei gruppi più fragili, ma anche a quelli di tutti gli attori del territorio che a vario titolo sono investiti dagli effetti della problematica oggetto di attenzione a partire dalle istituzioni locali per arrivare fino al mondo economico e a quello dell'associazionismo e del terzo settore. Di fatto, il Patto di collaborazione si è rivelato uno strumento di governance valido che sembrerebbe potenzialmente efficace nel sostenere anche gli interventi delle politiche territoriali e locali portando le comunità a confrontarsi sui bisogni con gli stessi soggetti che li esprimono.

L'interesse per il Patto risiede nel fatto che la sua forza è identificata nella ricerca di una risposta comune ad un bisogno specifico, e nella consapevolezza quindi che l'azione introdotta vada a beneficio e a tutela di un bene di tutti e non solo del gruppo che l'ha espresso. Nel caso specifico dell'Arco Ionico, la richiesta di avere condizioni di vita dignitose e giuste espressa dalle lavoratrici è divenuta la richiesta di un territorio e della comunità ospitante, che l'ha presa in carico al fine di creare un beneficio a tutto il territorio e anche alla sua economia.

Proprio sulla base di questi elementi, sarebbe auspicabile un dialogo tra lo strumento del Patto di collaborazione e le principali politiche locali; in particolare, lo sviluppo locale di tipo partecipativo dello strumento Leader (*Liaison Entrée Actions de Développement de l'Économie Rural*) attuato nel quadro del fondo europeo Feasr e la politica nazionale SNAI (Strategia nazionale per le aree interne) rappresenta una politica nazionale sostenuta sia dai fondi europei (Fondi SIE: Fesr, Fse e Feasr) sia da risorse nazionali (Legge di stabilità), al fine di rafforzare ed arricchire metodi e pratiche oramai



consolidati e favorire un approccio partecipativo più innovativo che permetta di affrontare in modo nuovo il tema dei migranti. E sarebbe auspicabile anche che questo dialogo possa spingersi anche sul lato di percorsi programmatici più settoriali, come ad esempio i contratti di filiera dove la partecipazione dei migranti rappresenta quasi una necessità insostituibile.



3. Politiche territoriali e locali e problematiche del lavoro dei migranti tra passato e futuro

Come evidenziato in molta letteratura⁸, il tema dell'immigrazione nei processi di sviluppo locale trova spazio in diverso modo e sotto diversi aspetti anche nelle politiche territoriali che più interessano le aree rurali, ossia il Leader e la SNAI. Inquadrate entrambe all'interno dell'Accordo di Partenariato 2014-2020, si sono intersecate in diversi territori (le aree in rosso nella figura seguente) e, seppur rivolte ad ambiti di intervento e obiettivi differenziati (solo il Feasr il primo; combinazione di Fondi SIE, fondi nazionali, regionali, e anche Feasr - la seconda), si sono direttamente o indirettamente influenzate.

Sia il Leader sia la Snaì sono interessanti per gli effetti di una contaminazione con lo strumento del Patto di collaborazione, ed è quindi importante rintracciare similitudini, complementarità e sinergie tra le azioni e le progettualità introdotte in tema di inclusione e integrazione sociale ed economica degli immigrati.

In relazione alla SNAI, pur nella necessità di rispettare i progetti di vita personali e di risolvere i possibili aspetti problematici legati a cultura e inserimento sociale, gli immigrati hanno rappresentato una opportunità in quanto si rivolgeva ad aree in cui il declino demografico e la desertificazione di servizi e attività costituiva una pesante impasse. La presenza di stranieri, infatti, pur originando da diverse circostanze (casualità, politica di accoglienza diffusa, legami e radicamento) poteva contribuire ad alimentare il fenomeno delle "nuove popolazioni" che si inseriscono nel contesto locale dei piccoli comuni e delle zone periferiche e marginali e ne contrastano lo spopolamento e l'invecchiamento e, con essi, anche la perdita di servizi alla popolazione e alle imprese. La consapevolezza dell'importanza del loro ruolo attuale e futuro non è andata però di pari passo con il concretizzarsi di attività dedicate all'interno della progettualità della Snaì, se non in pochi casi. Nell'area Casentino-Valtiberina in Toscana, ad esempio, dove la comunità rumena e macedone risultava particolarmente attiva nelle attività del settore forestale (componente maschile) e nella cura della persona (componente femminile), gli interventi inclusi nella strategia d'area approvata hanno promosso non solo il lavoro (competenze e professionalizzazione), ma anche l'inclusione sociale (in contesto scolastico e giovanile) con azioni di valorizzazione di differenze e interculturalità e di rinsaldamento dei legami con il territorio locale.

Guardando all'attuazione del Leader, emerge che il tema dell'immigrazione è stato trattato in modo eterogeneo e con pochi approfondimenti. Nonostante la dichiarata finalità di agire per l'"inclusione sociale di specifici gruppi svantaggiati e/o marginali" e per la "legalità e promozione sociale nelle aree ad alta esclusione sociale", che sono obiettivi che avrebbero potuto tradursi anche in azioni finalizzate all'accoglienza e all'integrazione degli immigrati, in pochissimi casi si è proceduto in tale direzione. Nei diversi Piani d'azione locale (PAL) sviluppati dai Gruppi di azione locale per l'attuazione Leader, infatti, non si trovano riferimenti espliciti agli immigrati e all'immigrazione, né più in generale ad azioni rivolte all'introduzione e sviluppo di servizi locali di base per la popolazione rurale e all'inclusione sociale di soggetti svantaggiati e a bassa contrattualità lavorativa (tra i quali potrebbero rientrare i migranti anche se il termine non è espressamente riportato nei PSR). Tra gli

⁸ Si veda la Bibliografia elencata in calce al presente lavoro.



obiettivi generali, invece, si fa riferimento più spesso agli immigrati per favorirne l'inserimento e la valorizzazione lavorativa.

Purtroppo, nell'attuazione delle politiche di sviluppo rurale poco si è fatto per dare una risposta politica alle problematiche del lavoro agricolo e meno ancora per quello dei migranti e delle donne. Pur riconoscendo la presenza di spazi adatti a costruire strumenti capaci di adottare il mainstreaming di genere e concretizzarli in azioni e risultati in tal senso, l'Italia e le Regioni italiane non hanno mai chiaramente orientato la propria programmazione verso la valorizzazione e il potenziamento del contributo dei migranti allo sviluppo delle aree rurali. Pertanto, nonostante la dichiarazione di voler perseguire l'inclusione sociale, nessun sottoprogramma o Focus Area dedicato ai migranti è stato attivato, così come in nessuna misura è stata richiamata la volontà di impattare sulle condizioni di lavoro dei braccianti in agricoltura e nelle aree rurali.

Anche nella attuale fase di definizione della programmazione per lo sviluppo rurale in Italia nei prossimi cinque anni si constata la pressoché totale assenza di un approccio di genere che rischia quindi di relegare ulteriormente le donne italiane e migranti alle attività secondarie delle aziende agricole senza rispondere ai molteplici bisogni di cui – imprenditrici e dipendenti agricole – sono portatrici.

Pare opportuno però, a questo proposito, evidenziare che questa mancanza potrebbe essere in parte superata attraverso la piena applicazione della clausola di "condizionalità sociale"⁹, per la prima volta inclusa nella PAC per garantire il rispetto dei diritti fondamentali del lavoro e sociali delle lavoratrici e dei lavoratori salariati rurali. Infatti, l'inserimento della clausola di condizionalità sociale potrebbe contribuire significativamente a contrastare i fenomeni di sfruttamento e di caporalato strutturali al settore agricolo italiano, migliorando al contempo le condizioni lavorative e di vita della manodopera, in particolar modo delle sue compagini più vulnerabili: quella straniera e femminile.

⁹ Obbligo in capo alle aziende beneficiarie degli aiuti di rispettare le norme sulle condizioni di lavoro e contrattuali per accedere pienamente al sostegno.



4. Conclusioni

Come descritto nei paragrafi precedenti, il mondo agricolo-rurale non è certo nuovo alla sperimentazione di strumenti di programmazione condivisa, basati anche sull'approccio *bottom-up*. In particolare, sia il Leader, all'interno dello sviluppo rurale della Politica agricola comune, sia la Strategia nazionale delle aree interne, come politica nazionale *place-based*, hanno messo il coinvolgimento dei protagonisti locali in posizione centrale per la loro attuazione, affinché le comunità locali si sentissero chiamate a intravedere le prospettive di sviluppo del loro territorio e disegnarne attivamente il futuro.

Tuttavia, il Patto di collaborazione, quale strumento di governance in un contesto territoriale rurale e agricolo, introduce delle innovazioni rispetto a tali esperienze e politiche. Esso, infatti, spinge la collettività rurale a fare un passo avanti, a condividere i problemi nella logica del raggiungimento del bene comune e attraverso un percorso di emersione dei bisogni, spesso sopiti dietro barriere di incomunicabilità. In tale prospettiva, il maggiore cambiamento prodotto dal Patto va misurato proprio con il supporto fornito ai soggetti più deboli e fragili presenti sul territorio, non certo abituati al confronto aperto e paritario, per superare la posizione di subalternità attraverso la partecipazione alla discussione e alla progettazione alla base dell'accordo sottoscritto nei Patti.

Pertanto, l'interesse per il Patto di collaborazione risiede nella possibilità di fornire nuovi orientamenti sia alle politiche in corso sia a quelle future, al fine di migliorare la loro capacità di garantire ai migranti operai/e agricoltori/e condizioni lavorative dignitose.

Il problema dello sfruttamento del lavoro in agricoltura, che troppo spesso vede protagonisti le lavoratrici e i lavoratori migranti, è molto complesso e comporta, come è stato osservato nei paragrafi precedenti, un'analisi profonda a partire dai bisogni dei lavoratori e, allo stesso tempo, anche di tutti gli attori coinvolti nel processo produttivo e presenti sul territorio di riferimento. Nello svolgimento delle attività del Progetto Bright si è, inoltre, avuta la conferma che, accanto alle problematiche generali riguardanti il lavoro agricolo, esistono le problematiche specifiche delle donne braccianti, e, in particolare, delle donne migranti, che devono affrontare difficoltà diverse e maggiori, troppo spesso sconosciute. I bisogni delle donne braccianti vanno, quindi, ascoltati e studiati insieme alle esigenze delle aziende agricole in cui esse lavorano e delle istituzioni locali, molte volte dotate di risorse umane ed economiche limitate e insufficienti a far fronte a bisogni sociali crescenti.

Proprio in relazione a questi aspetti, la presente analisi della Rete Rurale vuole mettere a disposizione dei processi di programmazione ormai consolidati, come Leader e Snai, l'esperienza dei Patti di collaborazione dell'Arco Ionico, al fine di fornire loro uno strumento immediatamente operativo e capace di concretizzare gli obiettivi del miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori agricoli migranti, e in particolare delle donne, spesso dichiarati ma quasi mai tramutati in azioni concrete.

Con il supporto dello strumento del Patto, le politiche di sviluppo rurale potrebbero partecipare nei contesti lavorativi agricoli e rurali alla costruzione di servizi segmentati di welfare comunitario, e quindi più efficaci nel rispondere a bisogni specifici, mettendo in rete tutte le risorse e le



competenze presenti sul territorio e creando soluzioni innovative che non comporterebbero necessariamente un onere aggiuntivo o grossi investimenti agli attori coinvolti.

I risultati raggiunti con il Progetto Bright hanno messo in evidenza delle importanti sinergie tra il Patto di collaborazione quale strumento di governance, e altri strumenti simili più comuni e diffusi nell'attuazione delle politiche di sviluppo rurale e, più in generale, di sviluppo locale.

I Patti costruiti con il Progetto Bright hanno avuto la singolarità di mettere al centro dell'azione la leadership e l'empowerment delle lavoratrici agricole, con il fine di costruire le precondizioni della loro partecipazione allo sviluppo dei sistemi agricoli in una accezione di sostenibilità, che tende ad includere anche l'obiettivo sociale del benessere delle lavoratrici e dei lavoratori. Tutto questo partendo da un percorso di emersione di bisogni, compiuto dalle braccianti straniere, che segna proprio la maggiore novità di questo strumento.

Il Patto, nell'esperienza di Bright, ha agito come elemento di aggregazione sociale, perché ha portato singoli soggetti a confrontarsi sul problema delle condizioni di vita delle braccianti straniere, argomento di fatto lontano dall'attenzione di molti. Tanto è servito a costruire un comune interesse verso la soluzione del problema, spingendo a comprendere la necessità di attivare servizi pubblici adeguati e, contestualmente, a creare relazioni tra le lavoratrici, la comunità e le istituzioni, il che è un passaggio fondamentale per realizzare futuri processi democratici nell'ambito delle comunità agricole rurali. Dunque, con i Patti sottoscritti si è di fatto giunti al riconoscimento di elementi e motivazioni sia sociali che economici, aprendo la strada a future applicazioni nei processi di governance interni alle politiche di sviluppo rurale e locale.

Proprio per queste ragioni, i Patti di collaborazione potrebbero amplificare la loro efficacia con il supporto orientato delle politiche di settore e territoriali, che dovrebbero, senza equivoci, includere tra i propri obiettivi il miglioramento delle condizioni di vita delle braccianti e dei braccianti agricoli, con particolare attenzione a quelli stranieri.

In conclusione e sintetizzando quanto argomentato precedentemente, traguardando le possibilità offerte dalla regolamentazione a sostegno del prossimo periodo programmatico della politica di sviluppo rurale, la sperimentazione attuata con il Progetto Bright sull'utilizzo dei Patti di collaborazione all'interno del contesto agricolo e rurale, rappresenta sicuramente un importante riferimento per raggiungere la piena applicazione degli obblighi derivanti dalla condizionalità sociale della PAC con una positiva ricaduta sulle condizioni di lavoro delle donne impiegate in agricoltura. Il Patto di collaborazione, infatti, impone, soprattutto a livello di governance, una visione di sistema che affianca soggetti diversi ma partecipi dello stesso obiettivo, condizione necessaria quando si intende includere gli obiettivi sociali nei percorsi di crescita economica.



Bibliografia

- ActionAid (2022), Cambia Terra. Dall'invisibilità al protagonismo delle donne in agricoltura
- CREA-PB (2020), Baseline Report. The employment of EU women in agriculture in the Ionian Arch - Bright project deliverable
- Giordano F.M.(2022), La sussidiarietà, un principio trasformativo per il futuro della democrazia europea, in Ripensare la sussidiarietà orizzontale nell'Unione Europea. Nuovi strumenti per un welfare di comunità nell'esperienza italiana: i Patti di collaborazione, Labsus
- Labsus – Laboratorio per la sussidiarietà (2015), Rapporto Labsus 2015 sull'amministrazione condivisa dei beni comuni, Dicembre
- Labsus – Laboratorio per la sussidiarietà (2017), Rapporto Labsus 2017 sull'amministrazione condivisa dei beni comuni, Dicembre
- Labsus – Laboratorio per la sussidiarietà (2019), Rapporto Labsus 2019 sull'amministrazione condivisa dei beni comuni, Dicembre
- Labsus - Laboratorio per la sussidiarietà (2021), La carica dei 1001 in Rapporto Labsus 2021
- Macrì M.C., a cura di (2019), Il contributo dei lavoratori stranieri all'agricoltura italiana, CREA-PB, Roma
- Macrì M.C., Valentino G. (2021), Confronto diretto con le braccianti comunitarie nell'Arco Ionico. Suggestivi per la politica in RRN Magazine "Agricoltura in genere" Numero 13 Rete Rurale Nazionale 2014-2020, Aprile
- Macrì M.C., Valentino G. (2021), Una nuova governance per la promozione dei diritti delle braccianti straniere in Italia: il Progetto Bright, in PianetaPSR, n 108, Dicembre
- Moschetti G. (2021), Progetto BRIGHT: metodologie e tecniche di ascolto delle braccianti migranti in RRN Magazine "Agricoltura in genere" Numero 13 Rete Rurale Nazionale 2014-2020, Aprile
- Pellizzari S., Sussidiarietà orizzontale, giudice amministrativo e modelli partecipativi, Labsus
- Valentino G., a cura di (2020), Le migranti in agricoltura. Criticità e fabbisogni collettivi: quali azioni di governance? Rapporto di ricerca, Rete Rurale Nazionale, CREA-PB, Dicembre
- Valentino G., Forcina B. et al. (2022), Bright Model Evaluation - Final Report, March - Bright project deliverable
- Zumpano C. (2007), L'approccio integrato nelle politiche di sviluppo rurale: strumenti e modalità di attuazione in Agriregionieuropa, Anno 3 n°9, Rete Rurale Nazionale 2014-2020, Giugno
- Zumpano C., Forcina B. (2017), Immigrati e aree interne: l'esperienza (... in corso) della Snai, in RRN Magazine "Terreni di integrazione" Numero 3, Rete Rurale Nazionale 2014-2020, Marzo
- Zumpano C., a cura di (2020), Migrazioni, agricoltura e ruralità. Politiche e percorsi per lo sviluppo dei territori, Rete Rurale Nazionale 2014-2020, Maggio
- Zumpano C., Del Prete A., a cura di (2021), Agricoltura in genere, RRN Magazine Numero 13, Rete Rurale Nazionale 2014-2020, Aprile

Sitografia

www.labsus.org

www.actionaid.it

<https://morethanprojects.actionaid.it/it/projects/bright-diritti-donne-lavoratrici/>

www.comunecoriglianorossano.eu



Rete Rurale Nazionale
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali
Via XX Settembre, 20 Roma



RETERURALE.IT

Pubblicazione realizzata con il contributo FEASR (Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale)
nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale 2014-2020

