

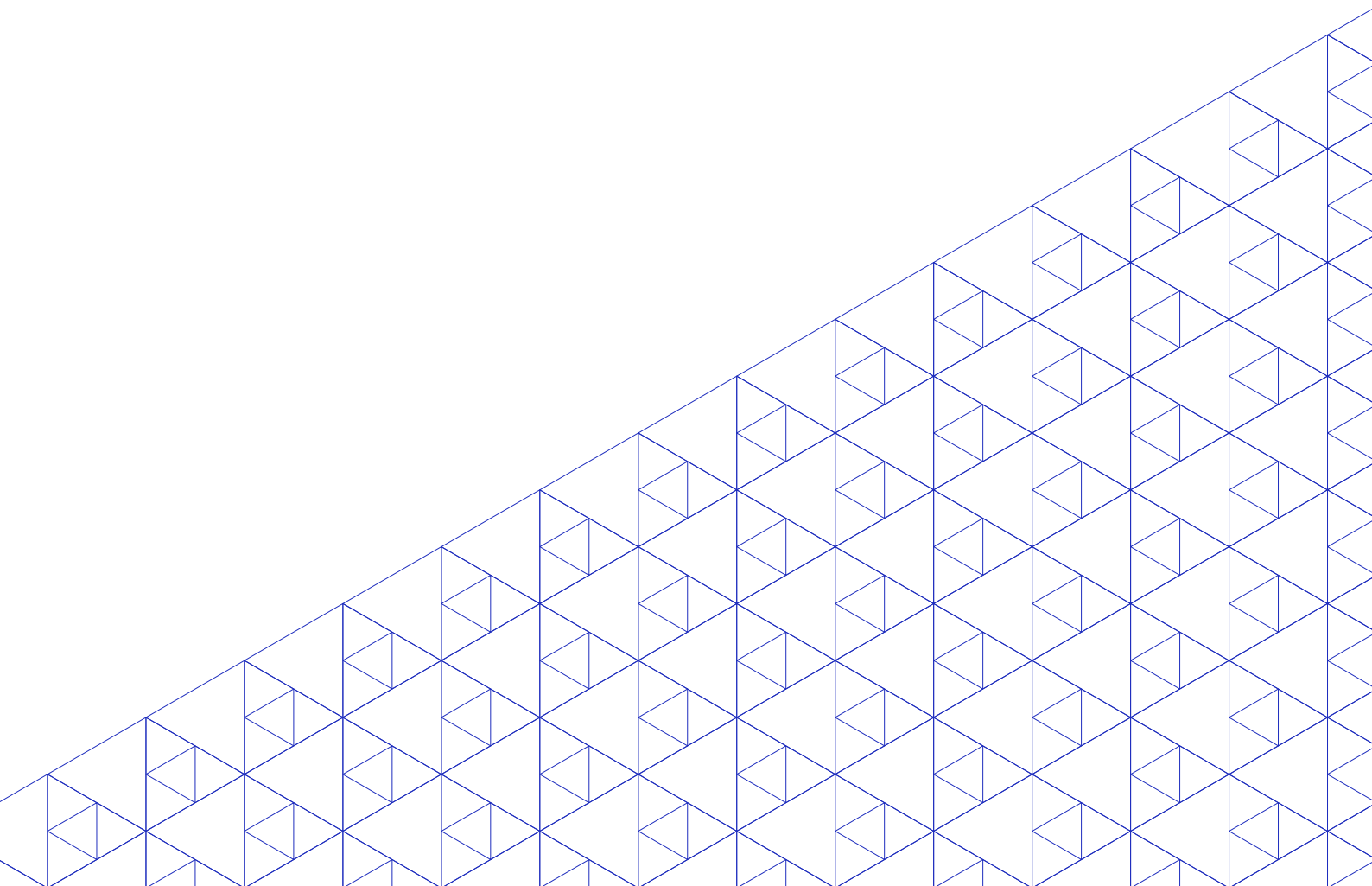


Organizzazione
Internazionale
del Lavoro

► Ufficio per l'Italia e San Marino

► **L'intermediazione del lavoro dei migranti**

Analisi delle politiche sulle migrazioni per lavoro



► **L'intermediazione del lavoro dei migranti**

Analisi delle politiche sulle migrazioni per lavoro

Organizzazione Internazionale del Lavoro

Questa pubblicazione è un prodotto del progetto “Supporto al rafforzamento della governance inter-istituzionale sullo sfruttamento lavorativo in Italia” che è co-finanziato dall'Unione Europea attraverso il Servizio di Supporto alle Riforme Istituzionali e attuato dall'Ufficio per l'Italia e San Marino dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, in collaborazione con la Commissione Europea. Le opinioni espresse in questa pubblicazione non riflettono necessariamente quelle della Commissione Europea o dell'Ufficio Internazionale del Lavoro.

Co-funded by
the European Union



Copyright © Organizzazione internazionale del lavoro 2023
Prima pubblicazione 2023



Questa opera ad accesso aperto è distribuita sotto la licenza internazionale Creative Commons Attribution 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Gli utenti possono riutilizzare, condividere, adattare e rielaborare l'opera originale, come specificato nella Licenza. L'OIL deve essere chiaramente indicata come proprietaria dell'opera originale. Gli utenti non sono autorizzati a riprodurre il logo dell'OIL in relazione al loro lavoro.

Attribuzione – L'opera deve essere citata come segue: *L'intermediazione del lavoro dei migranti. Analisi delle politiche sulle migrazioni per lavoro*, Roma: Ufficio internazionale del lavoro, 2023.

Traduzioni – Se questa opera viene tradotta, deve essere aggiunta la seguente clausola di non responsabilità insieme all'attribuzione: Questa traduzione non è stata realizzata dall'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) e non deve essere considerata una traduzione ufficiale dell'OIL. L'OIL non è responsabile del contenuto o dell'accuratezza di questa traduzione.

Adattamenti – Se questa opera è oggetto di adattamento, deve essere aggiunta la seguente clausola di non responsabilità insieme all'attribuzione: Questo è un adattamento di un'opera originale dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL). La responsabilità per le idee e le opinioni espresse nell'adattamento spetta esclusivamente all'autore o agli autori dell'adattamento e non sono approvate dall'OIL.

Questa licenza CC non si applica ai materiali non coperti da copyright OIL inclusi in questa pubblicazione. Se il materiale è attribuito a terzi, l'utente di tale materiale è l'unico responsabile per l'ottenimento dell'autorizzazione da parte del titolare dei diritti.

Qualsiasi controversia derivante dalla presente licenza che non possa essere risolta amichevolmente sarà deferita all'arbitrato in conformità con il Regolamento di arbitrato della Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale (UNCITRAL). Le parti saranno vincolate da qualsiasi lodo arbitrale emesso a seguito di tale arbitrato come decisione finale di tale controversia.

Tutte le domande su diritti e licenze devono essere indirizzate a ILO Publishing Unit (Rights and Licensing), 1211 Ginevra 22, Svizzera, o via e-mail a rights@ilo.org.

L'intermediazione del lavoro dei migranti. Analisi delle politiche sulle migrazioni per lavoro, Roma: Ufficio internazionale del lavoro, 2023.

Le denominazioni usate nelle pubblicazioni dell'OIL, che sono conformi alla prassi delle Nazioni Unite, e la presentazione dei dati che vi figurano non implicano l'espressione di opinione alcuna da parte dell'OIL in merito allo stato giuridico di alcun paese, area o territorio, o delle sue autorità, o rispetto al tracciato delle relative frontiere.

La responsabilità per le opinioni espresse in articoli, studi e altri contributi firmati spetta esclusivamente ai loro autori e la pubblicazione non costituisce un'approvazione da parte dell'OIL delle opinioni in essi espresse. Qualsiasi riferimento a nomi di ditte, o prodotti, o procedimenti commerciali non implica alcun apprezzamento da parte dell'OIL; di converso, la mancata menzione di una ditta, o prodotto, o procedimento commerciale non significa disapprovazione alcuna.

Informazioni sulle pubblicazioni e sui prodotti elettronici dell'ILO sono disponibili sul sito www.ilo.org/publns.

► **Indice**

► 1	Il quadro internazionale	1
► 2	Le politiche sull'intermediazione del lavoro in Italia	5
2.1	Le agenzie private di intermediazione	8
► 3	L'accesso dei cittadini stranieri ai servizi pubblici per l'impiego	11
3.1	L'intermediazione del lavoro dei Centri per l'impiego	12
► 4	L'intermediazione e somministrazione illecita	17
	Conclusioni	21
	Bibliografia	23

► 1 Il quadro internazionale

La necessità di assicurare efficienza ed equità nel funzionamento del mercato del lavoro — per sua natura imperfetto — unitamente al principio riconosciuto a livello internazionale in base al quale il “lavoro non è una merce”¹, ha portato la maggior parte degli Stati a regolamentare il funzionamento dell’intermediazione tra domanda e offerta di lavoro. In generale, un sistema nazionale per l’intermediazione del lavoro si compone di una serie di elementi che includono le norme, le istituzioni, i meccanismi di funzionamento e di monitoraggio, e gli aspetti sanzionatori. Di questo sistema fanno parte sia i servizi pubblici che le agenzie private, che collaborano all’efficienza ed efficienza dell’intermediazione per prevenire forme abusive di incontro tra domanda e offerta di lavoro che portano allo sfruttamento lavorativo, al lavoro forzato e alla tratta di esseri umani.

I principi e gli standard per l’intermediazione del lavoro sono stabiliti in diverse Convenzioni e Raccomandazioni dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL). Queste sono un riferimento sulla base del quale molti Stati hanno istituito i servizi pubblici e privati di intermediazione del lavoro. In particolare, la Convenzione sul servizio di collocamento (n. 88) del 1948 assegna al Servizio pubblico per l’impiego (SPI) il compito di assicurare “la migliore organizzazione possibile” del mercato del lavoro come parte integrante delle politiche nazionali per l’occupazione². Questa norma internazionale definisce i principi per il funzionamento del servizio pubblico per l’impiego, ovvero: (i) l’accesso universale e gratuito per qualsiasi lavoratore e datore di lavoro, (ii) l’istituzione di un sistema nazionale di uffici del lavoro sotto la direzione di un’autorità nazionale, (iii) la copertura geografica completa attraverso una rete di uffici locali, (iv) l’erogazione dei servizi a tutti i settori economici, (v) l’autonomia dei funzionari, (vi) l’istituzione di comitati consultivi tripartiti, e (vii) la collaborazione con le agenzie private per l’impiego. La Convenzione richiede inoltre agli Stati contraenti di adottare misure per facilitare la specializzazione dei servizi per settore economico e occupazione e per soddisfare le esigenze dei lavoratori vulnerabili.

Adottata nel 1997, la Convenzione sulle Agenzie private per l’impiego (n. 181) del 1997: (i) riconosce il contributo di queste agenzie all’incontro tra domanda e offerta di lavoro; (ii) stabilisce un quadro integrale per la registrazione, la concessione di licenze e l’effettiva regolamentazione delle agenzie e la protezione dei lavoratori che ne utilizzano i servizi; (iii) tutela i lavoratori che si avvalgono di tali agenzie contro la violazione dei principi e dei diritti fondamentali del lavoro e la discriminazione in materia di condizioni di lavoro (ad es. salario minimo, orario di lavoro, previdenza sociale, formazione e accesso alla sicurezza e salute sul lavoro); (iv) proibisce alle agenzie di addebitare ai lavoratori le spese o i costi di reclutamento e assunzione, salvo in determinate circostanze; (v) richiede agli Stati aderenti di adottare misure per proteggere i lavoratori nazionali e migranti dagli abusi e di prevenire la concorrenza sleale tra agenzie autorizzate e operatori senza scrupoli; e (vi) promuove la cooperazione tra il servizio pubblico per l’impiego e le agenzie private. Le disposizioni di queste due norme internazionali contribuiscono a definire le politiche nazionali ed i meccanismi di *governance* dell’intermediazione del lavoro, con soggetti pubblici e intermediari privati facenti parte dello stesso sistema e assoggettando l’intermediazione privata a regolamentazione e controllo da parte dell’autorità pubblica.

Entrambe le convenzioni prestano particolare attenzione ai lavoratori migranti. In particolare, i Servizi pubblici per l’impiego (Convenzione n. 88) hanno l’obbligo di adottare misure per facilitare gli spostamenti dei lavoratori da un paese all’altro; raccogliere informazioni relative alle posizioni vacanti che non possono essere coperte da lavoratori/trici nazionali, e contribuire alla

¹ OIL, Dichiarazione di Filadelfia, 1944.

² La Convenzione OIL n. 88 non è attualmente in vigore in Italia. La sua ratifica del 1952 fu denunciata nel 1971, a seguito della richiesta di un’organizzazione datoriale di assicurare la partecipazione in numero eguale di organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori negli organi consultivi dei SPI, come stabilito dall’articolo 4.3 della stessa Convenzione.

preparazione e attuazione di accordi bilaterali, regionali o multilaterali in materia di migrazione. La Convenzione n. 181 del 1997 richiede agli Stati aderenti di garantire un'adeguata protezione e di prevenire gli abusi nei confronti dei lavoratori migranti assunti o collocati da agenzie private operanti sul proprio territorio. Queste garanzie includono l'adozione di leggi o regolamenti che prevedano sanzioni, incluso il divieto di esercizio per le agenzie private che si avvalgono di pratiche di reclutamento abusivo e/o fraudolento. Analogamente, la Convenzione n. 97 sui lavoratori migranti (riveduta) del 1949 autorizza l'assunzione diretta sia da parte dei datori di lavoro che dei loro rappresentanti e le operazioni condotte da un intermediario, comprese le agenzie private, nella misura in cui le leggi e i regolamenti nazionali o gli accordi bilaterali lo consentano.

Nonostante i progressi nel garantire che il lavoro degli esseri umani non venga trattato come una merce, il reclutamento illecito e ingannevole di lavoratori continua a essere una pratica diffusa sia nei paesi emergenti che nelle economie avanzate (si veda ad esempio il sistema del "caporalato" in Italia e dei "gangmaster" nel Regno Unito). Esso è sempre più presente nel reclutamento internazionale di lavoratori migranti che rimangono intrappolati in una spirale di lavoro abusivo e di sfruttamento, lavoro forzato o altre pratiche simili alla schiavitù, spesso combinate con la tratta di esseri umani ai fini di sfruttamento lavorativo. Gli abusi denunciati includono l'inganno sulla natura e le condizioni di lavoro; il sequestro dei passaporti; detrazioni illecite sui salari; la servitù per debiti legata al rimborso delle spese di reclutamento; e le minacce o estorsioni verso i lavoratori che vogliono lasciare il loro impiego.

Per contrastare queste pratiche abusive, l'OIL ha lanciato nel 2014 *l'Iniziativa sul reclutamento equo* che offre principi e linee guida per migliorare le pratiche d'intermediazione e prevenire le violazioni perpetrate da operatori e intermediari del lavoro che si avvalgono di condotte fraudolente e ingannevoli, approfittando della vulnerabilità dei lavoratori e soprattutto dei lavoratori migranti (vedasi il Riquadro 1). L'ambito di applicazione dei principi e linee guida si estende all'intero processo di reclutamento dei lavoratori, sia che questo avvenga attraverso il reclutamento ad opera dei datori di lavoro che attraverso intermediari³. I principi si applicano alle pratiche di reclutamento all'interno e oltre i confini nazionali, così come al reclutamento tramite agenzie per il lavoro interinale ed in tutti i settori dell'economia. L'iniziativa si concentra in particolare sulla prevenzione della tratta di esseri umani e del lavoro forzato e sulla protezione dei diritti dei lavoratori, compresi i lavoratori migranti, da pratiche abusive e fraudolente. Alcuni dei principi sul reclutamento equo sono particolarmente rilevanti per i lavoratori migranti, quali ad esempio la sottoscrizione dei contratti di lavoro in una lingua comprensibile al lavoratore; la possibilità di terminare il rapporto di lavoro senza il permesso del datore di lavoro o del reclutatore; e la possibilità di accedere a rimedi efficaci in caso di violazione dei diritti sia nel reclutamento che nell'impiego, a prescindere dalla regolarità del soggiorno del lavoratore migrante⁴.

► Riquadro 1. I principi generali e le linee guida OIL sul reclutamento equo

1. Il reclutamento dovrebbe avvenire in modo da rispettare, tutelare e garantire l'applicazione dei diritti umani, compresi i diritti previsti nelle norme internazionali del lavoro, in particolare, il diritto alla libertà di associazione e alla contrattazione collettiva, nonché la prevenzione e l'eliminazione del lavoro forzato, del lavoro minorile e della discriminazione in materia di impiego e professione.
2. Il reclutamento dovrebbe rispondere alle esigenze del mercato del lavoro e non essere utilizzato come mezzo per sostituire o ridurre la forza lavoro esistente, abbassare gli standard lavorativi, ridurre i salari o le condizioni di lavoro o minare in altro modo il lavoro dignitoso.

Segue...

³ La Commissione per l'Applicazione delle convenzioni e raccomandazioni dell'OIL ha più volte affermato che nella definizione di "reclutamento" rientrano anche le questioni relative al trasporto e all'alloggio dei lavoratori.

⁴ OIL, *Principi generali e linee guida per il reclutamento equo e per la determinazione dei costi* (2020)

... seguito

3. La legislazione e le politiche in materia di impiego e reclutamento dovrebbero applicarsi a tutti i lavoratori, ai reclutatori e ai datori di lavoro.
4. Il reclutamento dovrebbe tenere conto delle politiche e delle pratiche che promuovono l'efficienza, la trasparenza e la tutela dei lavoratori, tra cui il riconoscimento dei titoli e delle competenze.
5. Le norme relative al rapporto di lavoro e al reclutamento dovrebbero essere chiare, trasparenti ed essere applicate in modo efficace. Dovrebbero essere evidenziati il ruolo dell'ispettorato del lavoro e l'uso di procedure standard di registrazione, licenza o accreditamento. Le autorità competenti dovrebbero adottare misure specifiche contro i metodi abusivi e fraudolenti di reclutamento, compresi quelli che possono portare al lavoro forzato o alla tratta di esseri umani.
6. Il reclutamento transfrontaliero dovrebbe avvenire nel rispetto delle leggi, regolamenti, contratti di lavoro e contratti collettivi in vigore nei paesi di origine, di transito e di destinazione, nonché dei diritti umani riconosciuti a livello internazionale.
7. Ai lavoratori o alle persone in cerca di lavoro non dovrebbe essere addebitata alcuna commissione di reclutamento o altro costo correlato.
8. I termini e le condizioni di impiego di un lavoratore dovrebbero essere specificati in modo adeguato, veritiero e comprensibile, e preferibilmente attraverso contratti in forma scritta, in conformità con le leggi, i regolamenti, i contratti di lavoro e i contratti collettivi in vigore. Tali contratti dovrebbero fornire ai lavoratori informazioni sul luogo di lavoro e sui requisiti e le mansioni richieste per il lavoro per il quale sono reclutati. Nel caso dei lavoratori migranti, i contratti in forma scritta dovrebbero essere redatti in una lingua comprensibile al lavoratore, condivisi con sufficiente anticipo rispetto alla partenza dal paese di origine, soggetti a misure volte ad impedirne la sostituzione ed essere giuridicamente efficaci.
9. I rapporti di lavoro dovrebbero essere volontari e liberi da qualsiasi inganno o coercizione, riguardo ai termini e alle condizioni di reclutamento e di impiego.
10. I lavoratori dovrebbero avere accesso a informazioni gratuite, complete e precise sui loro diritti e sulle condizioni di reclutamento e di impiego.
11. Deve essere rispettata la libertà dei lavoratori di muoversi all'interno di un paese o di lasciare il paese. I documenti di identità e i contratti di lavoro non dovrebbero essere sequestrati, distrutti o trattenuti.
12. I lavoratori dovrebbero essere liberi di terminare il rapporto di lavoro e, nel caso di lavoratori migranti, di tornare nel loro paese. I lavoratori migranti non dovrebbero essere obbligati a richiedere il permesso del datore di lavoro o del reclutatore per cambiare lavoro.
13. I lavoratori, indipendentemente dalla loro presenza o status giuridico sul territorio, dovrebbero avere accesso a meccanismi gratuiti di reclamo e di risoluzione delle controversie, in caso di abuso dei loro diritti nel processo di reclutamento. In caso di abusi, dovrebbero essere resi disponibili rimedi adeguati ed efficaci.

Fonte: OIL, *Principi generali e linee guida per il reclutamento equo e per la determinazione dei costi*, Roma, Organizzazione Internazionale del Lavoro, 2020.

► 2 Le politiche sull'intermediazione del lavoro in Italia

Dal dopoguerra e fino al 1997 l'unico soggetto titolare dell'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro in Italia era lo Stato, ossia il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale attraverso la rete territoriale degli Uffici di collocamento. Dal 1997 in avanti le politiche sull'intermediazione del lavoro sono state influenzate dal progressivo decentramento alle Regioni e agli Enti locali delle competenze in materia di organizzazione dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro e all'apertura dei servizi di intermediazione agli operatori privati.

Il processo di decentramento amministrativo avviato in Italia dal 1997 ha attribuito al Governo centrale e alle Regioni competenze legislative concorrenti in materia di tutela del lavoro e di politiche attive, nonché competenze esclusive alle Regioni in materia di formazione professionale. Il Decreto legislativo n. 469 del 1997 (Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro) affidava alle Regioni il coordinamento dell'intermediazione del lavoro ordinario e per specifici gruppi di lavoratori (lavoratori domestici, dello spettacolo, migranti di paesi extra-UE), mentre il governo centrale manteneva la responsabilità di definire degli standard nazionali minimi per l'erogazione dei servizi. Le Regioni, a loro volta, erano chiamate ad attribuire alle Province la gestione degli Uffici di collocamento, trasformati in Centri Pubblici per l'impiego (CPI), che da allora sono diventate le strutture pubbliche deputate a fornire servizi per il lavoro agli utenti finali e a gestire le politiche attive per il lavoro. La riforma del governo locale del 2014 (legge 7 aprile 2014, n. 56, Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) trasferiva le competenze relative ai servizi per il lavoro alle Regioni, in vista della futura divisione di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali — riforma mai entrata in vigore a causa della mancata approvazione della Legge costituzionale del 2016⁵. Le riforme del sistema di *governance* dei Servizi per l'impiego susseguitesesi negli anni hanno generato un elevato livello di eterogeneità tra Regioni in termini di modelli organizzativi, disponibilità di risorse umane e finanziarie, nonché nella quantità e qualità dei servizi erogati⁶.

La normativa italiana è stata profondamente rivista dal Decreto legislativo n. 150 del 2015 (*Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive*)⁷. L'obiettivo della riforma era di rafforzare la capacità e l'efficacia dei Servizi per l'impiego affrontandone le debolezze strutturali (carenza di personale, disparità regionali nell'erogazione dei servizi, mancanza di un sistema uniforme di monitoraggio e valutazione) e di ridisegnare il modello di erogazione dei servizi per il lavoro sia per le imprese alla ricerca di personale che per le persone in cerca di un impiego.

Il nuovo assetto dei SPI affidava al Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS), alle Regioni e alle Province Autonome, nell'ambito delle rispettive competenze, il ruolo di indirizzo politico, mentre veniva affidato alla Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro il coordinamento dell'erogazione dei relativi servizi agli utenti finali. La Rete nazionale, coordinata dall'Agenzia per le politiche attive del lavoro (ANPAL), comprendeva le strutture regionali per le politiche attive del lavoro; l'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS) per gli incentivi e strumenti di sostegno al reddito; l'Istituto Nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)

⁵ La Legge n. 56 del 2014 prevedeva un regime transitorio per le attività delle Province che avrebbero dovuto essere abolite. Il regime transitorio avrebbe dovuto essere superato con la riforma costituzionale del 2016. La mancata approvazione della riforma costituzionale, bocciata da referendum popolare, ha causato molte incertezze, soprattutto per il quadro finanziario delle Province stese.

⁶ Emiliano Mandrone, e David D'Angelo, "Youth guarantee and the Italian PES. Insights from ISFOL PLUS survey data". CIMR Research working paper series n. 21 (2014).

⁷ Ulteriori modifiche sono state apportate dal decreto-legge n. 73 del 2021 (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali) e dalla Legge di Bilancio del 2022, riguardanti il sostegno al reddito delle persone disoccupate.

per il reinserimento lavorativo delle persone con disabilità da lavoro; le Agenzie per il lavoro; i soggetti autorizzati allo svolgimento delle attività di intermediazione e i soggetti accreditati; i fondi interprofessionali per la formazione continua; gli Enti bilaterali; l'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP); ANPAL Servizi; e il sistema delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura.

La finalità della Rete nazionale era di predisporre interventi e servizi per migliorare l'efficienza del mercato del lavoro e assicurare ai datori di lavoro il soddisfacimento dei fabbisogni di competenze e ai lavoratori il sostegno nell'inserimento o nel reinserimento al lavoro. Ad ANPAL era affidato il coordinamento della gestione dei servizi per il lavoro, lo sviluppo di metodologie per la profilazione di occupabilità degli utenti, la realizzazione di un sistema informativo unico e di un fascicolo elettronico del lavoratore, e l'istituzione di un albo nazionale dei soggetti autorizzati a svolgere intermediazione e attuare le politiche attive del lavoro.

Al fine di garantire i livelli essenziali delle prestazioni attraverso meccanismi coordinati di gestione, il MLPS veniva chiamato a stipulare con ogni Regione e Provincia Autonoma una convenzione per regolare i relativi rapporti e gli obblighi in relazione alla gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive nel territorio di competenza (art. 11 del Decreto legislativo n. 150 del 2015). I percorsi per l'inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati e dei lavoratori a rischio di disoccupazione venivano affidati dalle Regioni e dalle Province Autonome ai CPI, il cui mandato includeva i servizi di orientamento al lavoro (di base e specialistici), l'analisi e il bilancio delle competenze, l'assistenza nella ricerca di occupazione, l'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, l'orientamento all'autoimpiego, nonché la gestione di alcune politiche attive del lavoro (p.e., formazione professionale, accompagnamento al lavoro, tirocini, incentivi alla mobilità e all'autoimpiego, lavoro socialmente utile).

Successivamente è intervenuto il decreto ministeriale n. 4 del 2018 che ha definito indirizzi triennali dell'azione in materia di politiche attive, nonché i Livelli essenziali di prestazione (LEP) dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro. I servizi di incontro domanda e offerta di lavoro, in particolare, sono oggetto di due livelli essenziali delle prestazioni. Il primo (lato offerta) riguarda i servizi di supporto all'inserimento lavorativo per le persone alla ricerca di un lavoro, le cui attività prevedono la promozione dei profili individuali presso le aziende, la verifica delle candidature, la preselezione e la registrazione dell'esito del processo di selezione. Il secondo livello essenziale (lato domanda) riguarda i servizi messi a disposizione dai CPI alle aziende alla ricerca di personale (scouting delle posizioni vacanti, individuazione delle candidature, preselezione, registrazione degli esiti del processo di selezione).

Nel 2019 è stato adottato il "Piano straordinario di potenziamento dei CPI⁸" che prevedeva un investimento pari a 1.2 miliardi di euro, cui si sono aggiunti altri 600 milioni del Piano Nazionale di ripresa e resilienza. Il Piano di potenziamento include l'ampliamento degli organici, il rafforzamento delle competenze degli addetti dei CPI, il miglioramento degli strumenti in uso degli operatori (profilazione), la riqualificazione delle sedi territoriali, il potenziamento e l'adeguamento dei sistemi informativi (da rendere interoperabili e integrati nel Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro), la promozione dei servizi di identificazione, validazione e certificazione delle competenze; e lo sviluppo dei servizi alle imprese.

L'esistenza di un servizio d'intermediazione dell'offerta e domanda di lavoro a che sia trasparente, efficace e tempestivo è al centro delle strategie di prevenzione delineate dal *Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato* (vedasi Riquadro 2). In questo contesto, le sfide principali riguardano la scarsa presenza di canali regolari in grado di mettere efficacemente in comunicazione i lavoratori con le imprese; la limitata attrattività dei servizi sia per

⁸ Decreto Ministeriale n. 74 del 2019.

i lavoratori del settore che per le aziende; la mancanza di un modello di intermediazione comune a tutto il territorio nazionale; la limitata disponibilità di servizi dedicati per i lavoratori e i datori di lavoro del settore agricolo; e la difficoltà dei CPI di adattarsi alle esigenze del mercato del lavoro agricolo.

► Riquadro 2. Contrasto all'intermediazione illecita in agricoltura (2020)

Il Piano triennale dell'Italia per il contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e il caporalato – adottato nel 2020 - prevede una serie di iniziative per il miglioramento dell'intermediazione della domanda e offerta di lavoro nel settore agricolo.

L'azione prioritaria del Piano sull'intermediazione di manodopera si prefigge di migliorare l'efficacia, la trasparenza e la gamma dei servizi per l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro agricolo, anche al fine di prevenire il ricorso all'intermediazione illecita. Questa azione prevede il coinvolgimento di ANPAL e dei soggetti istituzionali della Rete delle politiche attive del lavoro nell'attuazione di interventi di breve e lungo periodo, inclusi:

- i) l'attivazione di una piattaforma informatica per l'incontro domanda e offerta di lavoro;
- ii) il rafforzamento della capacità dei CPI di fornire servizi di qualità attraverso la definizione dei livelli di prestazioni per i lavoratori agricoli e i datori di lavoro, l'attivazione di elenchi di prenotazione e l'accompagnamento personalizzato all'inserimento lavorativo in agricoltura;
- iii) l'istituzione di sportelli dedicati all'erogazione di servizi finalizzati all'inserimento lavorativo nel settore agricolo (informazione, profilazione, orientamento di base e specialistico, supporto all'inserimento lavorativo, formazione, gestione di incentivi alla mobilità territoriale) e l'attivazione di sportelli mobili gestiti in collaborazione con le parti sociali e le associazioni del terzo settore in grado di operare in prossimità dei lavoratori e delle imprese;
- iv) la formazione degli addetti dei CPI; e
- v) il rafforzamento dei sistemi di monitoraggio dei servizi d'intermediazione privata al fine di prevenire e contrastare l'intermediazione illecita di lavoro agricolo.

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020–2022, Roma, 2020.

Le attività svolte nell'ambito del Piano triennale relative al rafforzamento dei SPI e all'intermediazione tra il 2020 e il 2021 hanno riguardato l'attivazione della piattaforma *Restoincampo* rivolta alle aziende agricole in cerca di manodopera e ai lavoratori in cerca di occupazione; la mappatura delle collaborazioni pubblico-private nell'ambito di servizi di intermediazione nel settore agricolo per l'attivazione di sportelli dedicati; un ciclo di attività formative rivolte agli operatori sull'elaborazione di progetti personalizzati di inserimento socio-lavorativo, in favore di migranti vulnerabili; e l'assistenza alle imprese agricole che cercano manodopera nel settore agricolo⁹.

L'ultima riforma dei SPI risale al 2023 e riguarda principalmente il sistema di *governance*. Il decreto-legge n. 48/2023 (Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro), che introduce l'assegno di inclusione e il supporto per la formazione e il lavoro quali nuove misure di contrasto alla povertà, assegna un ruolo centrale all'INPS per l'erogazione dell'assegno d'inclusione ed alle agenzie per il lavoro e agli enti privati accreditati, per l'accompagnamento al lavoro delle persone occupabili e per il supporto alla formazione.

⁹ Relazione al Parlamento sul primo anno di attuazione del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura ed al caporalato.

Nel più ampio progetto di intervento sulla Pubblica Amministrazione, il decreto-legge n. 75 del 2023 riorganizza le funzioni del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (art. 3) incluso l'assorbimento di tutte le competenze e funzioni di ANPAL, che cessa di esistere. Il Ministero del lavoro (Direzione Generale per le politiche attive del lavoro) diventa quindi responsabile del coordinamento della gestione dei servizi per il lavoro, incluso il monitoraggio dell'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni da erogare sul territorio nazionale (allegato B del Decreto del MLPS n. 4 del 208), e della formulazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle politiche attive del lavoro.

Il sistema dei Servizi pubblici per l'impiego dell'Italia presenta alcune criticità rispetto alle norme dettate dalla Convenzione n. 88 dell'OIL e dai principi sul reclutamento equo. In primo luogo, il decentramento amministrativo e le riforme dei Servizi per l'impiego che si sono susseguite negli ultimi anni hanno generato una pronunciata disomogeneità nell'organizzazione e nel sistema di governance dei SPI a livello regionale: più che di un "sistema nazionale", l'Italia ha un sistema di servizi regionali, molto diversi in termini di quantità e qualità delle risorse umane, finanziarie e tecniche disponibili e nei servizi resi agli utenti finali. La specializzazione degli addetti dei SPI per settore economico, professioni e per tipologia di utenti è spesso assente e ciò si riflette nell'incapacità dei SPI di contribuire al contrasto dell'intermediazione illecita e dello sfruttamento lavorativo, che interessa in modo particolare i lavoratori migranti ed i settori dell'agricoltura, della logistica e delle costruzioni¹⁰.

Un altro ambito in cui i SPI sono quasi del tutto assenti è quello delle politiche sugli ingressi per lavoro dei cittadini stranieri. In mancanza di un sistema nazionale, i SPI non sono coinvolti nella preparazione e attuazione degli accordi bilaterali (selezione di personale, formazione pre-partenza) e non collaborano con i servizi per l'impiego dei principali paesi d'origine dei lavoratori migranti. L'unico compito affidato ai CPI nel sistema degli ingressi per lavoro dei cittadini stranieri è la verifica (puramente amministrativa) di indisponibilità di lavoratori presenti sul territorio nazionale che il datore di lavoro deve ottenere per il rilascio del nulla osta all'ingresso¹¹.

2.1 Le agenzie private di intermediazione

Con il decreto legislativo n. 276 del 2003 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro), il processo d'ingresso dei soggetti privati nel sistema di intermediazione del lavoro giunge a compimento attraverso gli istituti dell'autorizzazione e dell'accreditamento. Il regime di autorizzazione consiste nell'abilitazione da parte dello Stato di operatori, pubblici e privati ("Agenzie per il lavoro"), allo svolgimento delle attività di somministrazione, intermediazione del lavoro, ricerca e selezione del personale e supporto alla riqualificazione. L'accreditamento è un procedimento mediante il quale le Regioni riconoscono ad un operatore pubblico o privato, l'idoneità ad erogare i servizi per il lavoro negli ambiti regionali di riferimento.]

Il decreto legislativo prevede l'istituzione, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di un apposito albo delle agenzie del lavoro private articolato in diverse sezioni a seconda delle attività dell'agenzia. L'albo prevede sezioni separate per le agenzie che si occupano di: (i) intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale, somministrazione di personale e erogazione di servizi o programmi di politica attiva del lavoro; (ii) erogazione di servizi e programmi di politiche attive del lavoro (nell'ambito per esempio della Garanzia Giovani, dell'assegno di ricollocazione a regime e per i beneficiari di misure di sostegno al reddito); e (iii) somministrazione di lavoro da parte di agenzie generaliste, abilitate a svolgere

¹⁰ Vedasi OIL, *Le politiche di prevenzione e contrasto dell'informalità e dello sfruttamento lavorativo* (2023).

¹¹ Vedasi OIL, *Le politiche sugli ingressi dei lavoratori migranti in Italia e in altri paesi europei* (2023).

tutte le attività relative al contratto di somministrazione; o specialistiche che possono operare solo rispetto ad alcune occupazioni e professioni (p.e.; consulenza e assistenza nel settore informatico; servizi di pulizia; trasporto di persone e movimentazione di macchinario; attività di marketing, gestione di call center).

Le agenzie che svolgono attività di intermediazione del lavoro devono possedere sia requisiti giuridici (costituzione in società di capitali o cooperative sia italiane che di paesi UE, sede in Italia o in un paese UE, competenze del personale e struttura organizzativa) e finanziari (requisiti minimi di capitale versato, contributo obbligatorio ai fondi per la formazione). Tra questi requisiti, alcuni sono comuni a tutte le agenzie, altri sono specifici in relazione al tipo di attività e prevedono disposizioni a garanzia dei crediti dei lavoratori e dei crediti contributivi.

L'iscrizione all'albo, che diventa senza limiti temporali trascorsi due anni dall'iscrizione provvisoria, comporta l'autorizzazione all'esercizio dell'attività di intermediazione. L'albo prevede anche una sub-sezione regionale, dove sono iscritte le agenzie abilitate allo svolgimento delle attività di intermediazione su base esclusivamente regionale. Una volta concessa l'autorizzazione a tempo indeterminato, la verifica rispetto alle attività svolte viene effettuata su base biennale attraverso l'analisi dei dati di contabilità analitica predisposti dall'agenzia stessa¹². La sospensione e la revoca dell'iscrizione all'albo — ora affidata al Ministero del lavoro e delle politiche sociali dopo la dissoluzione di ANPAL — avviene nel caso in cui i soggetti autorizzati non abbiano ottemperato agli adempimenti previsti dal decreto legislativo n. 276 del 2003, alle norme ordinarie sul collocamento e alla regolamentazione attuativa emanata dal Ministero stesso. Si provvede alla cancellazione definitiva dall'albo nel caso in cui l'agenzia privata non sani le irregolarità riscontrate¹³.

Una volta registrate, le agenzie hanno l'obbligo di comunicare tutte le informazioni "strategiche" in loro possesso, e cioè tutte le notizie acquisite dagli operatori pubblici e privati per l'incrocio della domanda e offerta di lavoro, volte a garantire la condivisione delle informazioni e la gestione efficace ed integrata dei servizi per il lavoro. Tra le informazioni richieste, rientrano i casi in cui un percettore di sussidio o indennità pubblica rifiuti senza giustificato motivo una offerta formativa, un progetto individuale di reinserimento nel mercato del lavoro o un'occupazione congrua ai sensi della legislazione vigente.

Oltre alle istituzioni pubbliche e private che fanno parte della Rete nazionale, vi sono anche altri soggetti che possono essere autorizzati a svolgere attività di intermediazione in base a un regime particolare. Questi comprendono le Università e gli Istituti scolastici di secondo grado; i Comuni e le Unioni di Comuni; le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori più rappresentative sul piano nazionale; i patronati; gli enti bilaterali; le associazioni senza fini di lucro (con oggetto sociale la tutela del lavoro, l'assistenza e la promozione delle attività imprenditoriali, la formazione, la tutela delle disabilità), i gestori di internet (a condizione che svolgano l'attività senza fini di lucro); l'Ente nazionale di previdenza per i lavoratori dello spettacolo e dello sport professionistico, e i consulenti del lavoro organizzati in una apposita fondazione o in un altro soggetto con personalità giuridica. I soggetti autorizzati in regime particolare svolgono l'attività di intermediazione a complemento e completamento della loro attività principale, oltre che svolgerla senza scopo di lucro. A questi soggetti non si applicano i criteri finanziari che sono invece in vigore per il regime ordinario di autorizzazione all'intermediazione del lavoro.

Le differenze numeriche tra le diverse categorie di operatori privati autorizzati in Italia sono riconducibili ai diversi criteri di ammissibilità¹⁴. Ad esempio, per le attività di intermediazione in regime particolare l'autorizzazione non richiede requisiti economici specifici, mentre per l'intermediazione a fini di lucro si richiede un capitale versato di almeno 50.000 euro. Anche per gli

¹² Decreto del Ministero del lavoro del 23 dicembre 2003

¹³ L'articolo 14.2 della Convenzione OIL n. 181 prevede che la supervisione dell'applicazione delle leggi e regolamenti nelle materie previste dalla stessa convenzione, come pure di sentenze di tribunali o di arbitrati e di disposizioni della contrattazione collettiva, dev'essere assicurata dall'ispezione del lavoro o da altra autorità pubblica competente.

¹⁴ In termini numerici, l'Albo comprende dieci soggetti di somministrazione specialistica; 183 soggetti di somministrazione generalista; 3.410 soggetti autorizzati all'intermediazione e 1.110 agenzie di ricerca di personale.

operatori che svolgono attività di ricerca e selezione del personale, i requisiti sono inferiori rispetto all'attività di intermediazione. Il requisito minimo di capitale versato per le prime è di 25.000 euro, mentre per le attività di intermediazione si richiede un capitale versato di almeno 50.000 euro. In termini numerici, le forme di intermediazione meno articolata prevalgono sull'intermediazione del lavoro che richiede maggiori garanzie in termini di professionalità e di capacità finanziaria e organizzativa.

L'elevato numero di soggetti privati autorizzati all'intermediazione del lavoro (oltre 3.400 soggetti) rende difficile il controllo della quantità e qualità dei servizi resi da un lato, ma anche la vigilanza su pratiche fraudolenti o illecite. Il controllo effettuato sulle agenzie autorizzate da parte delle autorità è di natura amministrativa e procedurale, mentre la vigilanza dell'Ispettorato del Lavoro si concentra su appalti, distacchi, somministrazioni e sull'intermediazione illecita a fini di sfruttamento lavorativo (articolo 603bis del codice penale). La capacità di vigilanza dell'INL sulle attività di intermediazione dei soggetti privati, e soprattutto sulle agenzie di piccole dimensioni o con accreditamento esclusivamente regionale, è estremamente limitata¹⁵. L'unico strumento di tutela contro pratiche di intermediazione illegittime da parte degli intermediari privati rimane quindi la denuncia alle autorità competenti¹⁶.

¹⁵ Sulla capacità dell'Ispettorato nazionale del Lavoro vedasi OIL, *Le politiche di prevenzione*.

¹⁶ Ministero del lavoro, Ispettorato Nazionale del lavoro e organi giudiziari.

► 3 L'accesso dei cittadini stranieri ai servizi pubblici per l'impiego

Come previsto dalla Convenzione OIL sul collocamento pubblico e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il decreto legislativo n. 150 del 2015 sancisce il diritto di ogni individuo ad accedere ai servizi gratuiti per l'impiego (art. 1, comma 3). Tuttavia, l'accesso dei cittadini stranieri ai servizi messi a disposizione delle strutture pubbliche e private autorizzate, varia a seconda del paese di provenienza dell'individuo.

I cittadini comunitari godono di parità di trattamento con i cittadini italiani e hanno quindi diritto di iscriversi al Centro per l'Impiego (CPI) territorialmente competente presentando semplicemente il codice fiscale, il documento d'identità e l'attestazione di iscrizione anagrafica (o ricevuta di richiesta di iscrizione anagrafica)¹⁷ Ai cittadini stranieri extra-UE è richiesta la dimostrazione del requisito della residenza ai fini dell'accesso ai servizi e alle misure di politica attiva del lavoro¹⁸. Se regolarmente soggiornanti e titolari di un permesso di soggiorno che consente il lavoro, anche questi cittadini godono di parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani e degli altri paesi UE (art. 2 del decreto legislativo n. 286 del 1998, Testo Unico Immigrazione)¹⁹. Tali diritti sono estesi anche ai cittadini stranieri in attesa del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno (art. 5, comma 9 bis del testo Unico Immigrazione).

I lavoratori stranieri con permesso di soggiorno per lavoro subordinato che hanno perso il lavoro, anche a seguito di dimissioni, possono dichiarare lo stato di disoccupazione (articolo 19 del decreto legislativo n. 150 del 2015) e usufruire dei servizi per l'impiego per il periodo residuo di validità del permesso di soggiorno e comunque per un periodo non inferiore a un anno (tranne che per i lavoratori stagionali), ovvero per tutto il periodo di durata della prestazione di sostegno al reddito percepita dal lavoratore straniero qualora la durata sia superiore. Decorso l'anno, si applicano le regole relative al rinnovo del permesso di soggiorno del Testo Unico Immigrazione (reddito minimo derivante da fonti lecite non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale).

Il requisito della residenza anagrafica si applica anche per l'accesso ai servizi e alle misure di politica attiva per i richiedenti protezione internazionale, i quali possono svolgere attività lavorativa trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda. Nel caso in cui la persona richiedente protezione internazionale sia ospitata in un centro d'accoglienza, quest'ultimo rappresenta il luogo di dimora abituale ai fini dell'iscrizione anagrafica.

¹⁷ ANPAL, "Chiarimenti in merito al requisito della 'residenza' e alla possibilità per i cittadini dell'Unione europea di rilasciare la dichiarazione di immediata disponibilità", Circolare n. 4 (29 agosto 2018).

¹⁸ L'iscrizione di un cittadino straniero regolarmente soggiornante nelle liste anagrafiche della popolazione di un determinato comune avviene ai sensi dell'articolo 6, del TUI e dell'articolo 2 della l. n. 1228/1954, c.d. "legge anagrafica".

¹⁹ Si vedano anche i chiarimenti forniti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e ANPAL, "Circolare congiunta. Cittadini non comunitari richiedenti e titolari di protezione internazionale. Chiarimenti e riferimenti normativi in merito all'accesso ai servizi e alle misure di politica attiva del lavoro erogati dai centri per l'impiego". Circolare n. 10569 (27 agosto 2018).

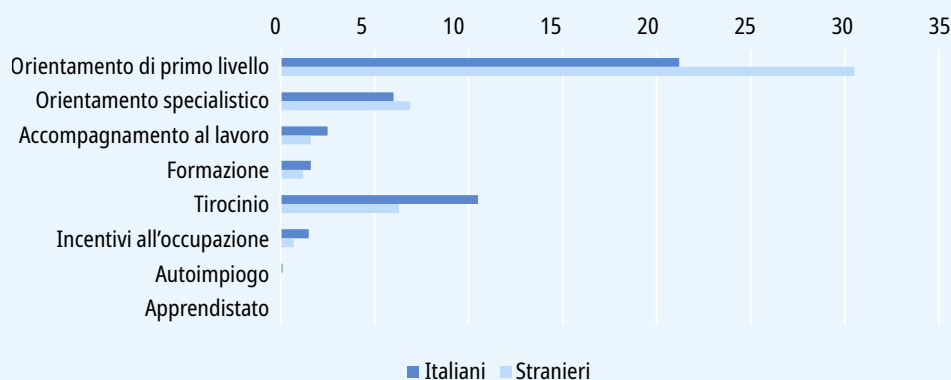
3.1 L'intermediazione del lavoro dei Centri per l'impiego

Nel 2021, vi erano 540 Centri per l'impiego, con 210 sedi distaccate²⁰. Nello stesso anno, gli addetti ammontavano a quasi 8.000 unità, di cui la maggior parte impegnata in servizi di *front office* (83,5 per cento). Il rapporto tra addetti e persone in cerca di lavoro era di 1:380, con punte di 1:436 nel Nord-Ovest del paese. Nello stesso anno, il 70 per cento dei Centri segnalava carenze di personale, e soprattutto nei servizi di intermediazione e di assistenza a gruppi di popolazione a rischio, nonostante l'inizio dell'attuazione del "Piano di potenziamento dei CPI"²¹.

I cittadini stranieri rappresentano circa il sei per cento del totale degli iscritti ai CPI ed il 15,5 per cento del totale degli utenti presi in carico²². Solo l'11 per cento dei CPI ha personale dedicato all'utenza straniera, con attività che spaziano dall'assistenza giuridico amministrativa all'orientamento e sostegno alla ricerca di lavoro, spesso accompagnate dal supporto di mediatori linguistici e/o culturali.

I dati disponibili per cittadinanza (Grafico 1) indicano che nel 2020 i lavoratori stranieri presi in carico dai CPI sono stati circa 173 mila. Rispetto agli italiani, i cittadini stranieri beneficiano più frequentemente dei servizi di orientamento di base (rispettivamente 30,5 e 21,2 per cento) e di quello specialistico (rispettivamente 6,9 e 6 per cento), mentre gli italiani usufruiscono in misura maggiore dei servizi di accompagnamento al lavoro (2,5 e 1,6 per cento, rispettivamente), della formazione professionale (1,6 e 1,2 per cento), dei tirocini (10,5 e 6,3 per cento) e degli incentivi all'occupazione (1,5 e 0,7 per cento)²³.

► **Grafico 1. Avviamento ai servizi, per cittadinanza, percentuali sulle prese in carico (2020)**



Fonte: ANPAL, Servizi per l'Impiego. Rapporto di monitoraggio 2020.

²⁰ ANPAL, *Servizi per l'Impiego. Rapporto di monitoraggio 2022* (2023).

²¹ ANPAL, *Servizi per l'Impiego. Rapporto di monitoraggio 2022*.

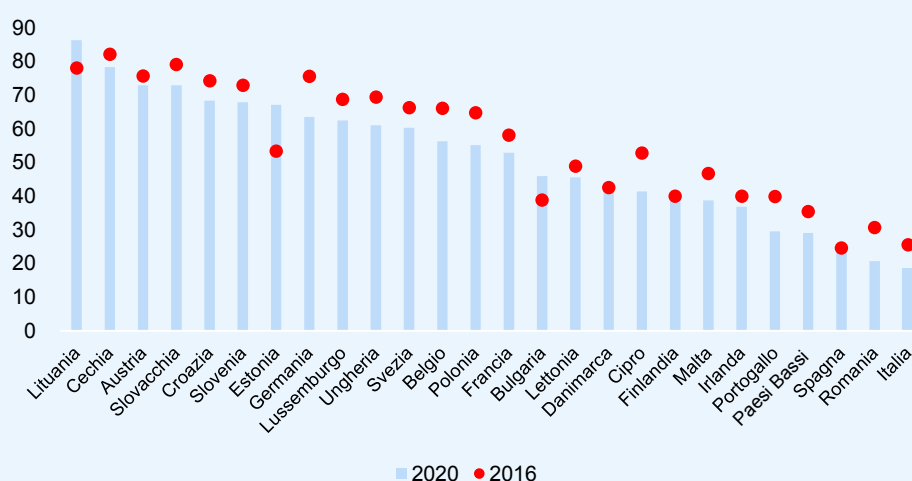
²² I dati relativi alle attività dei CPI fanno riferimento alle persone prese in carico, e non al totale delle persone che sono registrate nei CPI.

²³ ANPAL, *Servizi per l'Impiego. Rapporto di monitoraggio 2020* (2021).

In termini assoluti, nel 2020 circa 53 mila stranieri hanno usufruito di servizi di orientamento, meno di 3.800 hanno ricevuto servizi di accompagnamento (che includono l'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro), e circa 14.000 hanno avuto accesso a una misura di politica attiva del lavoro (formazione, tirocinio e incentivi). Nei due terzi dei casi, i servizi di accompagnamento al lavoro, sia per i cittadini nazionali che stranieri, è stato erogato da soggetti accreditati piuttosto che dai Centri per l'impiego²⁴.

Le riforme che si sono susseguite nell'ultimo decennio non sembrano aver avuto effetti misurabili sui tassi di copertura dei CPI: nel 2020 la percentuale di disoccupati che utilizzava i CPI per la ricerca di lavoro era di oltre due volte inferiore alla media europea (18,7 per cento e 42,5 per cento, rispettivamente), ed in costante peggioramento dal 2016 (Grafico 2).

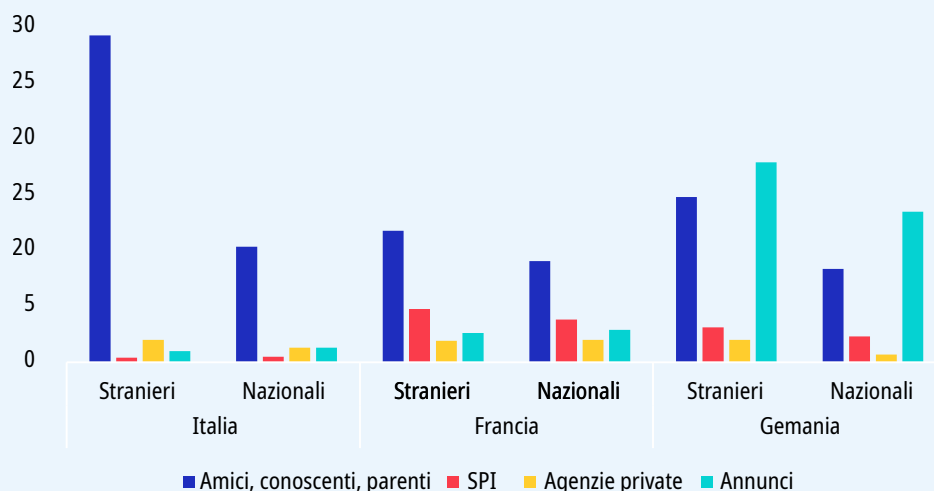
► **Grafico 2. Percentuale di disoccupati che utilizza i SPI per la ricerca di lavoro (2016-2020)**



Fonte: Eurostat: Metodi usati per la ricerca di lavoro (%) [codice online LFSA_UGMSW].

Anche se la maggior parte delle persone alla ricerca di un lavoro utilizzano strategie multi-canale, è anche vero che in Italia i lavoratori migranti alla ricerca di un lavoro fanno soprattutto affidamento alla propria rete di familiari e conoscenti della stessa nazionalità già inseriti nel mondo del lavoro italiano. Nel 2014 (ultimo anno disponibile), i lavoratori stranieri che cercavano un lavoro attraverso i canali informali era di circa il 29 per cento (10 per cento tra gli italiani), mentre solo lo 0,4 per cento faceva affidamento sui SPI (Grafico 3).

²⁴ ANPAL, Servizi per l'Impiego. Rapporto di monitoraggio 2020: 31.

► **Grafico 3. Metodi utilizzati per la ricerca di lavoro, per nazionalità, 2014**

Fonte: Eurostat, Modulo ad hoc sui migranti nel mercato del lavoro, 2014 (online code LFSO_14LEECM).

I dati relativi alla proporzione di lavoratori che hanno trovato un impiego tramite i CPI sono rimasti invariati nell'ultimo decennio. In media, circa il 4 per cento dei lavoratori trova lavoro attraverso i Centri per l'impiego, mentre quasi un lavoratore su quattro (o il 23 per cento) ha trovato un'occupazione tramite amici, parenti o conoscenti. Il 15 per cento ha avuto successo a seguito della presentazione di candidatura direttamente all'impresa e il 9 per cento ha trovato lavoro attraverso contatti stabiliti nell'ambiente lavorativo²⁵. Solo il 2 per cento degli occupati dichiara di avere trovato lavoro tramite applicazioni telematiche (app o social network), anche se tra le persone che hanno trovato un lavoro negli ultimi anni si è verificata una generale digitalizzazione degli strumenti di ricerca (dal 25 per cento degli occupati che nel 2000 dichiarava di aver fatto ricorso a strumenti digitali al 75 per cento del 2021). Anche l'intermediazione digitale, se non adeguatamente regolata, rischia di alimentare ulteriormente l'uso di canali informali per la ricerca di lavoro.

L'utilizzo di canali informali per la ricerca di un lavoro ha conseguenze importanti sia sul tipo e la durata del contratto di lavoro che sulla probabilità di trovare un'occupazione al di sotto delle proprie competenze, fattori che incidono in maniera più rilevante sugli esiti occupazionali dei lavoratori migranti rispetto ai nazionali.

I dati disponibili sulla relazione tra i canali di ricerca di un impiego e la prevalenza del tipo di contratto che si riesce ad ottenere mostrano come l'uso di canali formali conduca maggiormente a contratti di lavoro dipendente a tempo indeterminato (62 per cento, in media) rispetto a quelli informali (53 per cento)²⁶. La lettura degli esiti occupazionali in termini di rispondenza ai titoli di studio e le competenze in relazione al canale di ricerca utilizzato, mostra che solo il canale delle scuole, università e istituti di formazione raggiunge una percentuale intorno all'80 per cento, mentre i CPI si attestano al 70 per cento, le Agenzie per il lavoro al 50 per cento, e il canale di amici e conoscenti al 45 per cento²⁷. Anche se sempre inferiore rispetto alla ricerca di lavoro attraverso canali informali, si registra un ricorso crescente ai servizi di intermediazione delle agenzie private e dei *job centres* delle istituzioni scolastiche e formative (4.5 per cento) e all'utilizzo degli annunci sui giornali (6.5 per cento).

²⁵ INAPP, *Rapporto plus 2022. Comprendere la complessità del lavoro* (2023).

²⁶ INAPP, *Rapporto plus 2022*.

²⁷ INAPP, *Rapporto plus 2022*.

Per favorire l'inclusione lavorativa dei migranti, molti paesi europei si sono dotati di uffici specializzati e/o di percorsi specifici all'interno dei SPI. I servizi per l'impiego della Svezia, per esempio, offrono ai lavoratori migranti un percorso dedicato (*fast track*) che prevede l'analisi delle competenze, sia educative che occupazionali; corsi di formazione in impresa e sostegno alla ricerca di un lavoro. I risultati del programma indicano che circa il 48 per cento dei beneficiari trova un lavoro dopo aver partecipato al programma²⁸.

Il Servizio pubblico per l'impiego del Portogallo eroga servizi e programmi di collocamento integrati (consulenza, orientamento, formazione, sussidi occupazionale), ma dispone anche di una serie di servizi specifici rivolti ai migranti e ai rifugiati, come i corsi di lingua portoghese (livello A2 e B2); mediazione culturale per aiutare i migranti in tutti gli aspetti della vita quotidiana, compresa la ricerca di un lavoro; e corsi di formazione per lo sviluppo delle competenze imprenditoriali che funziona da programma introduttivo per gli altri servizi di avvio all'impresa offerti dal servizio per l'impiego.²⁹

In Danimarca, il cosiddetto modello "a scala" (o di transizione) è finalizzato all'inserimento di migranti e rifugiati nel mercato del lavoro danese tramite un processo graduale. La prima fase di durata dalle quattro alle otto settimane è dedicata all'identificazione delle competenze del cliente e, allo stesso tempo, all'apprendimento della lingua danese. La seconda fase prevede un tirocinio in un'impresa, seguito da ulteriori lezioni di lingua. A questo punto, la persona è pronta per un incentivo occupazionale³⁰.

La Germania ha un programma di integrazione per i migranti che include 100 ore di orientamento (informazioni pratiche, culturali e storia della Germania), 600 ore di apprendimento funzionale della lingua tedesca e un programma di formazione professionale³¹. La formazione include lezioni specializzate (comprese le informazioni sul mercato del lavoro e la formazione sulla ricerca di un lavoro), un tirocinio in azienda ed esperienza in impresa per una durata massima di sei mesi³².

I servizi pubblici per l'impiego di alcuni paesi europei (Germania, Finlandia e Belgio) si sono dotati di strumenti per facilitare l'incontro tra la domanda di lavoratori stranieri altamente qualificati espressa dalle aziende nazionali e l'offerta di lavoro nei paesi d'origine. I Servizi della Finlandia e delle Fiandre pubblicizzano le offerte di lavoro attraverso le Ambasciate presenti nei paesi d'origine. I SPI delle Fiandre hanno addetti specializzati che assistono le imprese nella ricerca di personale qualificato all'estero, mentre il servizio internazionale (ZAV) dei SPI tedeschi collabora con i servizi per l'impiego dei paesi d'origine per il reclutamento di lavoratori stranieri altamente qualificati³³.

²⁸ Commissione Europea, PES Practice. Fast track initiative for newly arrived migrants. Sweden (aggiornamento gennaio 2019).

²⁹ OCSE, "The Integration of refugees in Portugal". Finding their way (2017).

³⁰ Parlamento europeo, "Labour market integration of refugees. Strategies and good practices". Study for the EMPL Committee (2016).

³¹ Si veda OCSE, "Labour market integration of refugees in Germany". Finding their way (2017).

³² OCSE, "Labour market integration of refugees in Germany".

³³ Rete europea dei servizi pubblici per l'impiego, *The role of PES in talent recruitment from third countries. Study report* (Bruxelles, 2020).

► 4 L'intermediazione e somministrazione illecita

Nell'ordinamento italiano, la riformulazione dell'articolo 603 bis del codice penale da parte della Legge n. 199/2016 ha previsto due distinte figure di reato: (i) l'intermediazione illecita, che persegue chiunque recluti manodopera per destinarla al lavoro presso terzi in condizione di sfruttamento; e (ii) lo sfruttamento lavorativo, che punisce chiunque utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante attività di intermediazione illecita, sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento. L'approfittamento dello stato di bisogno del lavoratore è elemento determinante per entrambe le fattispecie di reato.

Gli indici di sfruttamento lavorativo previsti dall'articolo 603 bis riguardano: (i) la reiterata violazione delle disposizioni sull'orario di lavoro ed il mancato rispetto dei periodi di riposo; (ii) il reiterato pagamento di retribuzioni inferiori ai livelli minimi stabiliti dai contratti collettivi o non proporzionati alla prestazione di lavoro; (iii) violazioni delle norme su salute e sicurezza sul lavoro; e (iv) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti.³⁴

Le inchieste avviate per violazioni dell'articolo 603 bis del codice penale aumentano di anno in anno³⁵. Nella casistica prevalgono i riscontri sugli indici di sfruttamento, ovvero la violazione delle norme relative agli orari di lavoro e ai periodi di riposo, le retribuzioni (difformi dai minimi garantiti dalla contrattazione collettiva) e le decurtazioni imposte dall'intermediario, nonché le condizioni di vita degradanti cui sono sottoposti i lavoratori. Ciò probabilmente è dovuto a due motivi. Da un lato, il reato di intermediazione illecita si configura nel caso in cui lo scopo finale del reclutamento sia lo sfruttamento, che va dimostrato attraverso la raccolta di elementi probatori sui relativi indici. Dall'altro lato, la raccolta di elementi probatori sugli indici di sfruttamento può risultare più semplice rispetto alla raccolta di prove sull'intermediazione illecita o fraudolenta, soprattutto se quest'ultima è stata effettuata nel paese d'origine del lavoratore migrante. I casi in cui si è riscontrata l'intermediazione illecita o ingannevole fanno spesso riferimento al reclutamento di lavoratori migranti nel paese d'origine da parte di falsi intermediari che — dietro un compenso che spesso porta alla schiavitù per debito — mettono a disposizione i documenti di viaggio e promettono un permesso di soggiorno per lavoro in Italia³⁶. Lo stato di bisogno si associa spesso dallo status giuridico del lavoratore (ad esempio, richiedenti protezione internazionale con un permesso di soggiorno a tempo limitato, migranti con permesso di soggiorno in scadenza o scaduto).

Per quanto riguarda la somministrazione di lavoro, la disciplina sanzionatoria prevede varie ipotesi illecite. La somministrazione illecita o irregolare si verifica ogniqualvolta vi siano delle violazioni dei principi di parità di trattamento fra i lavoratori somministrati e quelli dell'impresa utilizzatrice in termini di termini e condizioni di lavoro (p.e. retribuzione, previdenza sociale). Le fattispecie di somministrazione illecita includono la mancanza di forma scritta del contratto di somministrazione, il superamento dei limiti numerici previsti (il 20 per cento dei lavoratori a

³⁴ Per quanto riguarda la violazione delle norme su salute e sicurezza sul lavoro, le linee guida dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro sottolineano come "(...) l'indice sarà tanto più significativo quanto più gravi saranno le violazioni di carattere prevenzionistico accertate, mentre avranno evidentemente meno "peso" eventuali violazioni di carattere formale o altre violazioni che non vadano ad incidere in modo diretto sulla salute e sicurezza del lavoratore o la mettano seriamente in pericolo", INL, "Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. Attività di vigilanza. Linee guida", Circolare n. 5 (28 febbraio 2019).

³⁵ I dati raccolti da ADIR-Altro diritto: Laboratorio sullo sfruttamento lavorativo dell'Università di Firenze riportava 458 inchieste in corso nel 2022 sulla base dell'art. 603 bis del codice penale.

³⁶ Uno dei casi passati in giudicato riguarda il settore tessile nell'area del napoletano (2017). Un cittadino di nazionalità bengalese reclutava nel paese d'origine lavoratori dietro un compenso di circa 12.000 euro, per poterli poi impiegare in condizioni di sfruttamento nelle proprie fabbriche. Un altro caso riguarda il reclutamento, da parte di un cittadino macedone titolare di un'agenzia di intermediazione, di oltre 50 lavoratori, di cui 42 senza un regolare contratto, da impiegare nelle aziende agricole piemontesi.

tempo indeterminato in forza presso l'utilizzatore), la sostituzione di lavoratori che esercitano il diritto di sciopero, l'utilizzo della somministrazione in aziende nelle quali si è proceduto, nei sei mesi precedenti, al licenziamento collettivo di lavoratori adibiti alle stesse mansioni, oppure ove è operante una sospensione o una riduzione dell'orario di lavoro³⁷.

La somministrazione fraudolenta si caratterizza come reato doloso e avviene quando vi sia consapevole elusione da parte dell'utilizzatore e del somministratore del sistema normativo (legge o contratto collettivo) di protezione del lavoratore³⁸. Essa può realizzarsi anche in caso di pseudo appalti, ossia quello stipulato in assenza dei requisiti di legge (organizzazione dei mezzi necessari, esercizio del potere organizzativo e direttivo e la gestione del rischio da parte dell'appaltatore). Con la circolare n. 5 del febbraio 2011, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha sottolineato la diversità dell'appalto rispetto alla somministrazione di lavoro, ossia la necessità di un "fare" nell'appalto (fornitura di un'opera o un servizio mediante impiego di mezzi e assunzione in proprio dei rischi) e di un "dare" nella somministrazione, vale a dire la fornitura di forza lavoro affinché l'utilizzatore ne fruisca secondo le proprie necessità e nel proprio contesto produttivo.

I processi di scomposizione dell'impresa all'interno delle filiere di fornitura ha fatto emergere una serie di modelli organizzativi e contrattuali che consentono all'imprenditore di organizzare e disporre di manodopera che formalmente dipende da terzi o di delegare a terzi le fasi del processo produttivo senza assumere il rischio e la responsabilità. Nella versione legale una prima forma di questa scomposizione dell'impresa avviene attraverso il contratto di somministrazione con cui il datore di lavoro si rifornisce di personale tramite un'agenzia privata corrispondendo un costo al somministratore oppure attraverso il contratto di appalto col quale una parte si assume l'obbligo — con l'organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio — del compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro³⁹.

Nella versione illecita questa fattispecie si realizza attraverso la fornitura di manodopera da parte di un'impresa non è autorizzata allo svolgimento della somministrazione attraverso la stipula di un contratto di appalto, il più delle volte di servizi, spesso tramite delle "pseudo entità"⁴⁰. Questa fattispecie illecita conosce due versioni. La prima versione — di manifesta illegalità — in cui l'appaltatore si limita a reperire la manodopera e a metterla a disposizione del reale datore di lavoro facendo figurare formalmente il personale come se fosse alle sue dipendenze, anche se il suo ruolo è limitato alla mera gestione amministrativa del rapporto di lavoro. Nel caso in cui i lavoratori subiscano condizioni di sfruttamento si configura il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. Nel 2022, l'Ispettorato del Lavoro ha accertato oltre 13,000 casi di interposizione in violazione delle norme (circa il 12 per cento del totale delle violazioni riscontrate), dato simile a quello riscontrato nell'ambito del lavoro irregolare (14,900 violazioni)⁴¹. Anche se i settori maggiormente coinvolti in somministrazione illecita spesso coincidono con quelli ad alta concentrazione di lavoratori migranti, i dati relativi alla proporzione di questi lavoratori rispetto al loro complesso non sono attualmente disponibili.

Nelle versioni più ambigue, invece, la realtà di questi rapporti è quella dell'appalto attraverso pseudo entità, diretto alla ricerca del prezzo più basso e della riduzione del costo del lavoro. Infatti, con riferimento agli appalti non sussiste un principio di parità di trattamento dei lavoratori, simile a quello oggi previsto in relazione alla somministrazione di lavoro (art. 35 del decreto legislativo n. 81 del 2015, ai sensi del quale, a parità di mansioni, i lavoratori del somministratore hanno diritto "a condizioni economiche e normative complessivamente non inferiori a quelle dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore").

³⁷ Andrea Rapacciuolo, e Gian Luca Bongiovanni, "Illecita interposizione, somministrazione fraudolenta e reazione degli organi ispettivi". *Diritto e pratica del lavoro* 42 (2019): 2583-2588.

³⁸ INL, "Somministrazione fraudolenta. Indicazioni operative". Circolare 3 (11 febbraio 2019).

³⁹ Fondazione Studi Consulenti del lavoro, "Appalti e somministrazione, esternalizzazioni controverse. Guida alla corretta gestione dei rapporti di lavoro in outsourcing", Circolari della Fondazioni Studi n. 11 (11 giugno 2019).

⁴⁰ Le pseudo imprese possono essere false cooperative, SRL semplificate o un consorzio o un'associazione temporanea di imprese.

⁴¹ INL, *Rapporto annuale delle attività di tutela e vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. Anno 2022* (2023).

In pratica, la pseudo impresa mantiene alle proprie dipendenze dirette solo una parte minoritaria del suo organico (p.e., impiegati, tecnici, quadri, manutentori), mentre la parte maggioritaria (p.e. operai) viene assunta da altre entità alle quali l'impresa stessa affida contestualmente l'appalto della produzione⁴². Nella maggior parte dei casi, i lavoratori vengono inquadrati e retribuiti attraverso l'applicazione di contratti collettivi diversi e meno vantaggiosi rispetto a quello che disciplina la professione effettivamente svolta con tariffe retributive che possono essere significativamente inferiori. Il committente resta formalmente estraneo a queste pratiche sleali dato che gli operai sono lavoratori di un'altra impresa.

Il diritto del lavoro ha cominciato a confrontarsi negli ultimi anni con il tema della digitalizzazione delle attività economiche e del lavoro prestato attraverso le piattaforme digitali⁴³. In particolare, l'aspetto più analizzato è quello della relazione giuridica che si instaura tra chi presta la propria opera e la piattaforma digitale (lavoro subordinato, lavoro autonomo, collaborazione coordinata e continuativa) e quali possano essere le tutele dei lavoratori nell'economia digitale, economia che in molti casi sembra tradursi in lavoro precario, informale e a bassa remunerazione.

A tale proposito è necessario distinguere tra il lavoro svolto *on demand*, dove l'utente della rete richiede un servizio che il lavoratore digitale può accettare di svolgere o meno dietro pagamento di un corrispettivo. La transazione si realizza in rete e la piattaforma percepirà un compenso per il ruolo di intermediazione. In questa ipotesi, difficilmente il lavoratore può essere qualificato come lavoratore dipendente della piattaforma, ma si può configurare un illecito se l'attività di intermediazione della piattaforma non è autorizzata secondo i requisiti della normativa vigente (in regime ordinario o speciale)⁴⁴.

In altri casi, invece, la piattaforma non si limita a favorire l'incontro tra domanda ed offerta di prestazioni lavorative, ma — dietro il pagamento di un corrispettivo — rende un servizio al cliente affidandone la prestazione ai lavoratori connessi alla piattaforma (per esempio i ciclo-fattorini impiegati nella consegna di cibo a domicilio). Il ruolo assunto dalle piattaforme, in questo caso, è quello di decentrare la produzione di un bene o di un servizio, con meccanismi analoghi a quelli dell'intermediazione di manodopera o esternalizzazione. In questi casi diventa quindi necessario valutare, caso per caso, il confine tra appalto genuino e interposizione illecita di manodopera.

Una sentenza a questo riguardo è stata emessa dalla Corte d'Appello di Torino nel 2022 nei confronti di Uber Italy Srl e Flash Road City (FRC) azienda che si occupava del reclutamento dei ciclo-fattorini per il gruppo italiano di Uber. Uno dei ricorsi sottoposti all'attenzione della Corte d'Appello riguardava la richiesta dei riders ricorrenti di accertare l'illecita intermediazione di manodopera da parte di FRC a favore di Uber, mentre Uber sosteneva la liceità dell'appalto di servizi.

La gestione dei riders era esercitata in forma pervasiva da Uber attraverso l'applicazione mobile, che era nella sua esclusiva disponibilità. Uber gestiva in autonomia l'attivazione e la disattivazione degli *account*, predisponendo le modalità di esecuzione delle prestazioni, stabiliva il numero di rider desiderato, esercitava un controllo capillare — tramite l'estrazione di dati sulla quantità e qualità dell'attività dei riders e la loro geolocalizzazione — su ogni singolo lavoratore e aveva pieno potere decisionale circa l'esercizio del potere disciplinare. Dal canto suo, FRC (ditta individuale che non si era assunta alcun rischio di impresa) non aveva l'organizzazione dei mezzi necessaria per l'effettiva possibilità di gestione dei ciclofattorini e fungeva da "mera cinghia di

⁴² Regione Emilia Romagna, *Commissione speciale di ricerca e di studio sulle cooperative cosiddette spurie o fittizie. Relazione conclusiva* (2018).

⁴³ Enrico Raimondi, "Il lavoro nelle piattaforme digitali e il problema della qualificazione della fattispecie", *Labour and law issues* 5(2) (2019): 60-94.

⁴⁴ Si veda ad esempio il caso di JustKnock esaminato da Arianna D'Ascenzo, e Tommaso Grossi, "Piattaforme digitali e legittimità nell'attività di intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro. Il caso JustKnock", *Bollettino ADAPT* (13 febbraio 2017).

trasmissione" delle direttive datoriali di Uber nei confronti dei riders. A fronte di ciò, la Corte ha concluso che nel rapporto intercorso tra FRC e Uber Italy non vi era alcuna delle caratteristiche dell'appalto di servizi, non venendo in essere alcuna cessione di servizio, ma soltanto una interposizione illecita di manodopera⁴⁵.

► Riquadro 3. Le nuove forme di lavoro nelle reti d'impresa

Il contratto di rete tra imprese, introdotto nell'ordinamento italiano dalla Legge n. 33 del 2009 e successive modifiche, prevede che più imprenditori, perseguendo lo scopo di accrescere la propria capacità innovativa e la propria competitività, si obbligino sulla base di un programma comune, a collaborare in forme e in ambiti predeterminati (che può includere la gestione dei rapporti di lavoro), a scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale o tecnologica, o ad esercitare in comune una o più attività rientranti nell'oggetto della propria impresa.

La Legge n. 99 del 2013 ha dettato una regolamentazione particolare del distacco "infrarete" ed ha espressamente previsto la possibilità di accedere alle ipotesi di "codatorialità". La riforma del 2013 prevede che, qualora esista un contratto di rete, si considerino soddisfatti i due requisiti necessari per la liceità del distacco dei lavoratori, ovvero la temporaneità e l'interesse del distaccante. La riforma del 2013 permette anche a due o più imprenditori in rete di essere contitolari di un unico rapporto di lavoro con lo stesso dipendente con regole stabilite attraverso il contratto di rete stesso. La dottrina prevalente ricollega al concetto di codatorialità la responsabilità solidale delle imprese che gestiscono promiscuamente uno o più dipendenti, anche se formalmente assunti da una sola delle retiste. Si ritiene, quindi tutte le imprese che utilizzano promiscuamente la prestazione del dipendente all'interno della rete sono solidalmente responsabili rispetto agli obblighi connessi alla prestazione di lavoro.

Fonte: M. Delle Donne et al. (a cura di), *Le reti d'impresa nel diritto del lavoro, della previdenza e delle discipline sociali. Dalla teoria alla pratica*, 2016.

⁴⁵ Elisa Parodi, "I rider di Uber tra subordinazione e illecita intermediazione di manodopera (Corte d'Appello Torino, 25.11.2022)", *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale* 1/2023: 2-8.

► Conclusioni

Le norme internazionali del lavoro ed i principi del reclutamento equo offrono un quadro di riferimento per lo sviluppo di politiche nazionali sull'intermediazione del lavoro affinché questa sia equa e trasparente ed assicuri il rispetto dei diritti fondamentali di tutti i lavoratori. Questi principi prevedono l'accesso universale e gratuito ai servizi pubblici di intermediazione, l'esistenza di un sistema nazionale di Servizi per l'impiego coordinato da un'autorità centrale, con una rete di uffici che assicurino la copertura di tutti i settori e occupazioni sul territorio, nonché la collaborazione con le agenzie private per l'impiego. Per quanto riguarda l'intermediazione del lavoro effettuata da soggetti privati, le norme internazionali impongono agli Stati aderenti l'attuazione di un sistema di autorizzazione, il controllo delle attività da parte delle autorità nazionali, la protezione dei lavoratori nazionali e migranti dagli abusi e la proibizione dell'addebito ai lavoratori delle spese di reclutamento e assunzione. Le norme internazionali, inoltre, prestano particolare attenzione al ruolo dei servizi pubblici nel facilitare l'integrazione lavorativa dei migranti prima e dopo l'arrivo nel paese di destinazione ed obbligano gli Stati aderenti di garantire un'adeguata protezione e di prevenire gli abusi nei confronti dei lavoratori migranti assunti o collocati da agenzie private.

In Italia, le politiche sull'intermediazione del lavoro sono state influenzate —dal 1997 in avanti— da due riforme parallele. Da un lato il progressivo decentramento amministrativo che ha messo in capo alle Regioni la responsabilità dell'organizzazione dei Servizi pubblici per l'impiego, e dall'altro la graduale apertura dei servizi di intermediazione agli operatori privati. Queste riforme hanno generato un elevato livello di eterogeneità tra Regioni in termini di modelli organizzativi, disponibilità di risorse umane e finanziarie, nonché nella quantità e qualità dei servizi erogati. Il sistema di intermediazione del lavoro è attuato su base regionale, piuttosto che nazionale e manca la specializzazione degli addetti dei SPI per settore economico, professioni e per tipologia di utenti. Ciò si riflette nell'incapacità dei Servizi di contribuire al contrasto dell'intermediazione illecita e dello sfruttamento lavorativo. In mancanza di un sistema nazionale, i SPI non sono coinvolti nella preparazione e attuazione degli accordi bilaterali (selezione di personale, formazione pre-partenza) e non collaborano con i servizi per l'impiego dei paesi d'origine dei lavoratori migranti. L'unico compito affidato ai CPI nelle politiche per gli ingressi per lavoro dei cittadini stranieri è la verifica (puramente amministrativa) di indisponibilità di lavoratori presenti sul territorio nazionale necessario per il rilascio del nulla osta all'ingresso.

In Italia il processo di apertura dei servizi di intermediazione agli operatori privati di completa nel 2003 attraverso gli istituti dell'autorizzazione (dello Stato) e dell'accreditamento (delle Regioni). Il sistema italiano prevede un regime di autorizzazione ordinario (per le agenzie di somministrazione, di intermediazione del lavoro, per la ricerca e selezione del personale e per il supporto alla ricollocazione professionale) e uno particolare che si rivolge ad un'ampia platea di attori che svolgono l'attività di intermediazione "a complemento e completamento" della loro attività principale. A questi si aggiungono gli operatori privati autorizzati solo su base regionale. I requisiti finanziari, organizzativi e tecnici cambiano a seconda dell'attività svolta dagli operatori privati autorizzati in regime ordinario (somministrazione, intermediazione a fini di lucro, ricerca e selezione del personale), mentre per gli operatori in regime particolare non sussistono particolari requisiti. Ne consegue che in termini numerici, le forme di intermediazione meno articolata prevalgono sull'intermediazione del lavoro che richiede maggiori garanzie in termini di professionalità e di capacità finanziaria e organizzativa.

L'elevato numero di soggetti privati autorizzati all'intermediazione del lavoro (oltre 3.400 soggetti) rende difficile il controllo della quantità e qualità dei servizi resi da un lato, ma anche la vigilanza su pratiche fraudolente o illecite. Il controllo effettuato sulle agenzie autorizzate da parte delle autorità è di natura amministrativa e procedurale, mentre la vigilanza dell'Ispettorato del Lavoro si concentra su appalti, distacchi, somministrazioni e sull'intermediazione illecita a fini di sfruttamento lavorativo (articolo 603bis del codice penale). Quindi, l'unico strumento di tutela contro pratiche di intermediazione illegittime da parte degli intermediari privati rimane la denuncia individuale alle autorità competenti.

La legislazione italiana assicura ai lavoratori migranti europei ed extra-europei in possesso di permesso di soggiorno l'accesso ai servizi gratuiti per l'impiego a parità dei lavoratori nazionali. I dati, tuttavia, dimostrano che i migranti utilizzano soprattutto i canali informali per la ricerca di lavoro. I pochi stranieri che si affidano ai CPI per la ricerca di lavoro ricevono soprattutto servizi di base (accoglienza, orientamento di primo livello), mentre coloro che ricevono servizi di accompagnamento al lavoro — che include l'intermediazione — vengono affidati nei due terzi dei casi ad operatori privati con cui i CPI hanno accordi di collaborazione. Sebbene manchino dati disaggregati per nazionalità, la quota di lavoratori che in Italia trovano lavoro attraverso i CPI è di circa il quattro per cento, mentre un lavoratore su quattro trova lavoro attraverso amici, parenti e conoscenti. Lo scarso utilizzo dei canali formali ha conseguenze negative sugli esiti occupazionali dei lavoratori sia in termini di tipo e durata del contratto ed allineamento del lavoro alle qualifiche possedute. Questa situazione aggrava la già precaria condizione dei lavoratori migranti in Italia, molto più esposti dei nazionali a condizioni contrattuali precarie, a bassa qualifica e basso salario.

Al contrario di altri paesi europei, i Servizi pubblici per l'impiego italiani non si sono dotati di uffici specializzati e/o di percorsi specifici per favorire l'inclusione lavorativa dei migranti. Solo l'11 per cento dei CPI si è dotato di personale dedicato all'utenza straniera, ma l'assistenza si concentra soprattutto sull'informazione e orientamento, piuttosto che sulla formazione (linguistica e professionale) e gli incentivi all'assunzione, che sono gli strumenti più efficaci per l'integrazione socio-lavorativa dei migranti.

L'ordinamento italiano prevede criteri stringenti per il distacco, la somministrazione e l'appalto di manodopera e proibisce l'intermediazione illecita a fini di sfruttamento lavorativo. Malgrado ciò, le pratiche abusive di somministrazione, appalto e intermediazione del lavoro sono diffuse e assumono diverse forme: dall'intermediazione del lavoro svolta da soggetti non autorizzati, agli appalti di manodopera operati da pseudo entità con lo scopo di abbattere i costi del lavoro, fino all'intermediazione illecita o fraudolenta ai fini di sfruttamento lavorativo. Nell'ambito dello sfruttamento l'Italia si è dotata di uno strumento innovativo che prevede la responsabilità in solido sia dell'intermediario che del datore di lavoro (art. 603bis del codice penale), con pene severe per eventuali violazioni. Gli aspetti più critici per il contrasto dell'intermediazione illecita rimangono: (i) la vigilanza dei fenomeni interpositori da parte delle autorità pubbliche, soprattutto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro; (ii) la mancanza di strumenti di prevenzione adeguati ed in modo particolare l'esistenza di un servizio d'intermediazione che sia trasparente, efficace e tempestivo; e (iii) l'accesso alla giustizia e la scarsa disponibilità di rimedi efficaci e tempestivi per le vittime. L'assenza di strategie di prevenzione e di rimedi efficaci rendono più complessa la vigilanza, e soprattutto nei confronti delle nuove forme di lavoro dettate dalla digitalizzazione dell'economia (lavoro on demand e tramite piattaforma).

► Bibliografia

- Commissione Europea. 2019. [PES Practice. Fast track initiative for newly arrived migrants. Sweden](#). Aggiornamento gennaio 2019.
- D'Ascenzo, Arianna, e Tommaso Grossi. 2017. "Piattaforme digitali e legittimità nell'attività di intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro. Il caso JustKnock", Bollettino ADAPT. 13 febbraio 2017.
- Fondazione Studi Consulenti del lavoro. 2019. ["Appalti e somministrazione, esternalizzazioni controverse. Guida alla corretta gestione dei rapporti di lavoro in outsourcing"](#). Circolari della Fondazione Studi n. 11. 11 giugno 2019.
- Italia. Agenzia nazionale politiche attive lavoro (ANPAL). ["Chiarimenti in merito al requisito della 'residenza' e alla possibilità per i cittadini dell'Unione europea di rilasciare la dichiarazione di immediata disponibilità"](#). Circolare n. 4. 29 agosto 2018.
- . 2021. *Servizi per l'Impiego. Rapporto di monitoraggio 2020*.
- . 2023. *Servizi per l'Impiego. Rapporto di monitoraggio 2022*.
- Italia. Ispettorato nazionale del lavoro (INL). 2019. ["Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. Attività di vigilanza. Linee guida"](#). Circolare n. 5. 28 febbraio 2019.
- . 2019. ["Somministrazione fraudolenta. Indicazioni operative"](#). Circolare 3. 11 febbraio 2019.
- . 2023. [Rapporto annuale delle attività di tutela e vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. Anno 2022](#).
- Italia. Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP). 2023. *Rapporto plus 2022. Comprendere la complessità del lavoro*.
- Italia. Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e ANPAL. 2018. "Circolare congiunta. Cittadini non comunitari richiedenti e titolari di protezione internazionale. Chiarimenti e riferimenti normativi in merito all'accesso ai servizi e alle misure di politica attiva del lavoro erogati dai centri per l'impiego". Circolare n. 10569. 27 agosto 2018.
- Italia. Ministero del lavoro e delle politiche sociali. 2022. *Relazione al Parlamento sul primo anno di attuazione del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura ed al caporalato (2020-2022)*.
- Italia. Regione Emilia Romagna. 2018. [Commissione speciale di ricerca e di studio sulle cooperative cosiddette spurie o fittizie. Relazione conclusiva](#).
- Mandrone, Emiliano, e Davir D'Angelo. 2014. "Youth guarantee and the Italian PES. Insights from ISFOL PLUS survey data". CIMR Research working paper series n. 21.
- OIL. 1944. *Dichiarazione riguardante gli scopi e gli obiettivi dell'Organizzazione internazionale del lavoro* [Dichiarazione di Filadelfia].
- . 2020. *Principi generali e linee guida per il reclutamento equo e per la determinazione dei costi*.
- . 2023. *Le politiche di prevenzione e contrasto dell'informalità e dello sfruttamento lavorativo*.
- . 2023. *Le politiche sugli ingressi dei lavoratori migranti in Italia e in altri paesi europei*.

Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). 2017. "Labour market integration of refugees in Germany". Finding their way.

———. 2017. "The Integration of refugees in Portugal". Finding their way.

Parlamento europeo. 2016. "Labour market integration of refugees. Strategies and good practices". Study for the EMPL Committee.

Parodi, Elisa. 2022. "I rider di Uber tra subordinazione e illecita intermediazione di manodopera (Corte d'Appello Torino, 25.11.2022)". *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale* 1/2023: 2-8.

Raimondi, Enrico. 2019. "Il lavoro nelle piattaforme digitali e il problema della qualificazione della fattispecie". *Labour and law issues* 5(2): 60-94.

Rapacciuolo, Andrea, e Gian Luca Bongiovanni. 2019. "Illecita interposizione, somministrazione fraudolenta e reazione degli organi ispettivi". *Diritto e pratica del lavoro* 42: 2583-2588.

Rete europea dei servizi pubblici per l'impiego. 2020. *The role of PES in talent recruitment from third countries. Study report*. Bruxelles.

► **Organizzazione Internazionale del Lavoro**

Ufficio per l'Italia e San Marino

Villa Aldobrandini
Via Panisperna 28
00184 Roma
Italia
Tel. +39 06 6784 334
rome@ilo.org
www.ilo.org/rome

