

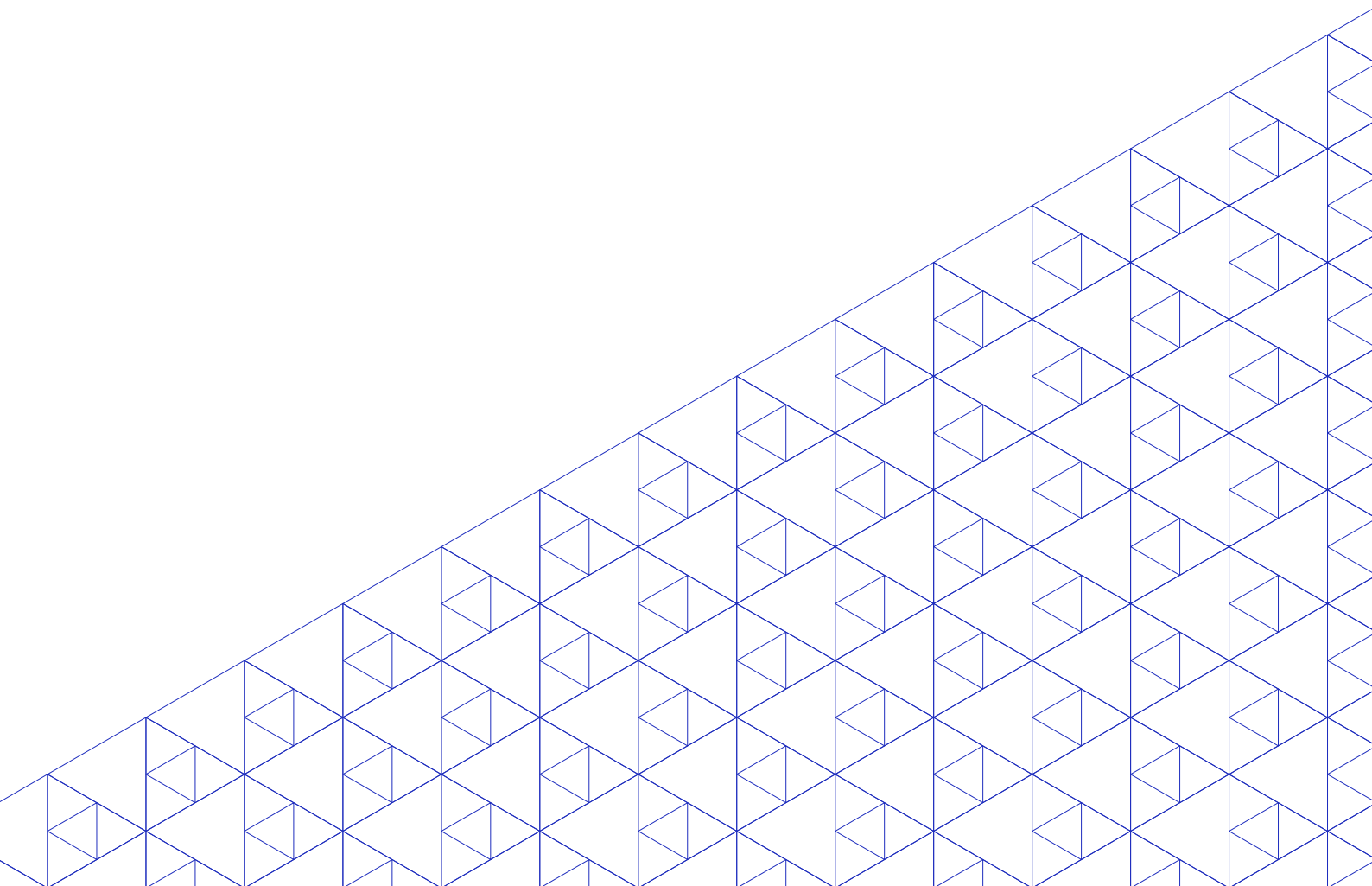


Organizzazione
Internazionale
del Lavoro

► Ufficio per l'Italia e San Marino

► **La normativa sulle migrazioni internazionali per lavoro**

Analisi delle politiche sulle migrazioni per lavoro



► **La normativa sulle migrazioni internazionali per lavoro**

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: *La normativa sulle migrazioni internazionali per lavoro. 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.

La normativa sulle migrazioni internazionali per lavoro. 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	Quadro giuridico internazionale	1
► 2	Normativa dell'Unione Europea	7
► 3	Politiche sulle migrazioni internazionali	9
3.1	Quadro multilaterale OIL sulle migrazioni per lavoro	9
3.2	Le politiche dell'Italia in materia di migrazioni internazionali	11
	Conclusioni	17
	Bibliografia	19

► 1 Quadro giuridico internazionale

Il quadro giuridico internazionale sulle migrazioni si fonda da un lato sul diritto degli Stati di regolare gli ingressi e la permanenza di cittadini stranieri all'interno del proprio territorio e dall'altro sull'obbligo — di carattere universale — di proteggere, promuovere e realizzare i diritti umani e i diritti fondamentali dei lavoratori. In base a tale obbligo, gli Stati devono garantire a tutti i lavoratori migranti — a prescindere dal loro status giuridico sul territorio nazionale — l'esercizio dei diritti civili, politici e sociali sanciti dalle Convenzioni sui diritti umani nonché la realizzazione dei diritti fondamentali del lavoro espressi nella Dichiarazione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) del 1998 e dalle rispettive Convenzioni internazionali (Riquadro 1).

► Riquadro 1. Diritti fondamentali dei lavoratori

A conclusione della Conferenza OIL del 1998 veniva adottata la Dichiarazione sui principi e i diritti fondamentali del lavoro. La Dichiarazione ha impegnato tutti i 183 Stati membri, indipendentemente dall'essere firmatari dei trattati pertinenti, a proteggere, promuovere e realizzare i seguenti diritti:

- la libertà sindacale (Convenzione n. 87 del 1948);
- il diritto di organizzazione e contrattazione collettiva (Convenzione n. 98 del 1949);
- l'eliminazione di ogni forma di lavoro forzato o obbligatorio (Convenzione n. 29 del 1930 e Protocollo del 2014; Convenzione n. 105 del 1957), inclusa la schiavitù per debiti e il traffico di esseri umani;
- l'età minima di accesso al lavoro (Convenzione n. 138 del 1973)
- l'abolizione del lavoro minorile (Convenzione n. 182 del 1999);
- l'uguaglianza di retribuzione (Convenzione n. 100 del 1951);
- l'eliminazione delle discriminazioni in materia di impiego e occupazione (Convenzione n. 111 del 1958);

A questi diritti, si è aggiunto nel giugno 2022 (110ª Conferenza internazionale del lavoro) il diritto dei lavoratori ad un ambiente di lavoro salubre e sicuro (Convenzione n. 155 del 1981).

Fonte: OIL, *Quadro multilaterale sulle migrazioni per lavoro* (2006).

L'applicazione delle norme sui diritti umani e sui diritti fondamentali dei lavoratori a tutti i migranti, indipendentemente dalla regolarità del soggiorno, assume particolare importanza per i migranti irregolari, dato che l'irregolarità della migrazione o del soggiorno può esporre i migranti a diverse forme di abusi che spaziano dalla discriminazione sul lavoro fino allo sfruttamento e al lavoro forzato¹.

L'articolo 2(1) della Convenzione OIL n. 29 sul lavoro forzato del 1930 — ratificata dall'Italia nel 1934 — definisce quest'ultimo come ogni lavoro o servizio estorto a una persona sotto minaccia di una punizione o per il quale detta persona non si sia offerta spontaneamente. Il Protocollo del 2014 alla Convenzione sul lavoro forzato precisa che il concetto di lavoro forzato va interpretato in maniera estesa, comprendendovi la schiavitù, pratiche simili a schiavitù (bonded labour) e la tratta di esseri umani (articolo 1.3 del Protocollo), sia ai fini di sfruttamento lavorativo che sessuale.

¹ OIL, *Proteggere i diritti dei lavoratori migranti in situazioni d'irregolarità e gestire le migrazioni irregolari per motivi di lavoro. Un compendio* (2023).

In termini pratici, la “minaccia di punizione” riguarda la libertà del lavoratore di lasciare il lavoro, mentre l’involontarietà riguarda la libertà di scelta (o il consenso) del lavoratore. Dal punto di vista del lavoro dignitoso, la libertà di scelta implica che il lavoratore è in grado di negoziare con il datore di lavoro i termini e le condizioni di lavoro senza dover subire minacce o punizioni. In una situazione di lavoro forzato, il potere del datore di lavoro è assoluto ed il lavoratore non è in grado di rifiutare tali condizioni senza subire un qualche tipo di punizione.

La normativa internazionale sul lavoro forzato prevede due ulteriori obblighi per gli Stati, ovvero l’attuazione di una legislazione penale che criminalizzi le pratiche di lavoro forzato e l’obbligo di garantire l’accesso alla giustizia ed ai rimedi per le vittime, inclusi i lavoratori migranti, indipendentemente dalla regolarità del soggiorno². Al fine di garantire i diritti dei lavoratori migranti irregolari che sono vittime di lavoro forzato, gli Stati possono adottare diverse misure, tra cui azioni volte alla de-penalizzazione dello status migratorio irregolare; attività di prevenzione attraverso la formazione e la creazione di organizzazioni dei lavoratori; l’attuazione di meccanismi efficaci per far valere i propri diritti e denunciare gli abusi; e l’applicazione di strumenti di protezione, tra cui la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno a breve o lungo termine e l’assistenza al rimpatrio volontario³.

Dare voce ai lavoratori migranti è uno dei modi più efficaci per proteggere i loro diritti. La libertà di associazione e la contrattazione collettiva sono strumenti fondamentali per ottenere migliori condizioni di lavoro e salari adeguati. Tutti i lavoratori migranti devono avere la possibilità di esercitare i diritti sindacali senza minacce di ritorsioni. La libertà di associazione è protetta dai trattati sui diritti umani (art. 22 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e art. 8 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali o culturali), dalla Costituzione OIL del 1919 e dalla Dichiarazione di Filadelfia del 1944. Il diritto di aderire e di istituire un sindacato è stato riconosciuto dalla Convenzione OIL n. 87 del 1948 come un diritto direttamente applicabile che può essere rivendicato in tribunale da tutti i lavoratori, inclusi i lavoratori migranti irregolari⁴. La Convenzione OIL n. 98 del 1949 vincola gli Stati alla protezione dei lavoratori da comportamenti antisindacali, che comprendono i casi in cui l’impiego di un lavoratore sia condizionato alla rinuncia all’associazionismo sindacale o in cui il licenziamento sia causato dalla partecipazione ad attività sindacali.

L’uguaglianza tra i lavoratori nazionali e i lavoratori migranti — indipendentemente dalla regolarità del soggiorno — e l’obbligo di non discriminazione sono principi fondamentali sanciti sia dai trattati internazionali sui diritti umani che dalle norme internazionali sui diritti fondamentali del lavoro. La Convenzione OIL n. 111 sulla discriminazione (impiego e professione) del 1958 mira a proteggere tutti i lavoratori, compresi i lavoratori migranti irregolari, da forme di discriminazione che riguardano l’occupazione o il lavoro basate su razza, genere, religione, opinione politica, discendenza nazionale o origine sociale. Allo stesso modo, gli Stati devono promuovere e garantire l’applicazione del principio della parità di retribuzione tra manodopera maschile e quella femminile per un lavoro di pari valore, come stabilito dall’articolo 2(1) della Convenzione OIL sulla parità di retribuzione del 1951 (n. 100). Il principio è applicabile a tutti i lavoratori, compresi i lavoratori domestici, siano essi cittadini nazionali o stranieri ed indipendentemente dallo status giuridico sul territorio nazionale.

² Per esempio, il Comitato delle Nazioni Unite sull’eliminazione della discriminazione contro le donne ha enfatizzato il bisogno di accesso ai mezzi di ricorso efficaci per le donne lavoratrici migranti irregolari costrette ai lavori forzati. International Commission of jurists, *Immigrazione e normativa internazionale dei diritti umani. Raccolta di giurisprudenza e normativa internazionale* (Ginevra, 2021).

³ OIL, *Proteggere i diritti dei lavoratori migranti in situazioni d’irregolarità*.

⁴ L’art. 2 della Convenzione n. 87 del 1948 prevede che “I lavoratori e i datori di lavoro, senza alcuna distinzione e senza autorizzazione preventiva, hanno il diritto di costituire e di divenire membri delle organizzazioni di loro scelta...”.

► Riquadro 2. Il divieto di discriminazione e le donne lavoratrici migranti

Il diritto internazionale del lavoro e le norme sui diritti umani tutelano le donne migranti da forme dirette e indirette di discriminazione basate sul genere, che possono emergere sul lavoro, e dalla discriminazione che può sorgere per la loro condizione di cittadine straniere, rifugiate, lavoratrici migranti, così come da discriminazioni basate sulla razza o l'origine etnica. Inoltre, il quadro giuridico internazionale prevede che le situazioni in cui le donne subiscono forme intersezionali o multiple di discriminazione debbano essere oggetto di un'azione mirata.

Il Comitato sull'eliminazione delle discriminazioni contro le donne, nel suo commentario generale n. 26, ha affrontato le violazioni e gli abusi dei diritti umani che le donne lavoratrici migranti possono subire, evidenziando delle azioni specifiche che gli Stati devono intraprendere per rispettare gli obblighi internazionali volti a garantirne i diritti. Le misure che dovrebbero essere adottate comprendono:

- i) l'abolizione delle restrizioni discriminatorie relative alla migrazione, comprendendo quelle che escludono le donne da certe tipologie di impiego lavorativo o l'esclusione dal regime dei visti delle occupazioni a prevalenza femminile;
- ii) la protezione giuridica dei diritti delle donne lavoratrici migranti, e, in particolare, il garantire che le occupazioni prevalentemente svolte dalle donne lavoratrici siano protette dalla legislazione sul lavoro e da normative in materia di salute e sicurezza;
- iii) l'abolizione di regolamenti di residenza che assoggettano i permessi di residenza delle donne lavoratrici migranti dal patrocinio di un datore di lavoro o di un coniuge;
- iv) il garantire alle donne migranti un accesso reale ed effettivo ai meccanismi di tutela, in caso di violazione, includendo l'assicurazione che la perdita del permesso di lavoro o del salario non impedisca l'accesso ai ricorsi;
- v) l'attuazione di provvedimenti per garantire alle donne lavoratrici migranti il godimento dei diritti che potrebbero essere a rischio a causa della loro situazione lavorativa, riguardanti la libertà di movimento, l'integrità personale e la libertà dalla tortura e da altri trattamenti crudeli, inumani e degradanti.

Fonte: Comitato sull'eliminazione delle discriminazioni contro le donne, [Raccomandazione generale n. 26 sulle donne lavoratrici migranti, 2011](#).

Un'altra norma fondamentale del lavoro — applicabile a tutti i lavoratori senza distinzione alcuna — è il diritto ad un luogo di lavoro sano e sicuro. In base all'articolo 4 della Convenzione n. 155 del 1981, gli Stati membri dell'OIL hanno quindi l'obbligo di prevenire gli infortuni e i danni alla salute che risultano dal lavoro, sono legati al lavoro o che sopraggiungono nel corso del lavoro.

La normativa internazionale del lavoro prevede due ulteriori obblighi per gli Stati membri dell'OIL. In primo luogo, l'obbligo di applicare tutte le norme del lavoro ratificate dallo Stato membro ai lavoratori migranti (se non diversamente dichiarato) ed in particolare quelle relative all'occupazione, all'ispezione del lavoro, alla sicurezza sociale, alla tutela della maternità e alla protezione salariale. In secondo luogo, l'obbligo, per gli Stati che vi hanno aderito, di predisporre politiche nazionali basate sui principi contenuti nella Convenzione n. 97 sui lavoratori migranti (riveduta) del 1949 e nella Convenzione n. 143 sui lavoratori migranti (disposizioni supplementari) del 1975, ratificate dall'Italia nel 1952 e nel 1981, rispettivamente.

La Convenzione OIL n. 97 sui lavoratori migranti (riveduta) del 1949 obbliga gli Stati aderenti ad applicare, senza discriminazione di nazionalità, razza, religione o sesso, ai migranti che si trovano legalmente nel territorio, un trattamento non meno favorevole di quello applicato ai propri cittadini in materia di retribuzione, orari di lavoro, ferie retribuite, età di ammissione al lavoro, apprendistato e la formazione professionale, libertà sindacale, contrattazione collettiva e di alloggi. In materia di protezione sociale, i lavoratori migranti con status regolare devono godere di pari diritti riguardo l'assicurazione sociale (infortuni sul lavoro, malattie professionali, maternità, malattia, vecchiaia, disoccupazione), la conservazione dei diritti acquisiti e dei diritti in corso di acquisizione; le imposte, le tasse e i contributi relativi al lavoro, e l'accesso alla giustizia

ed ai rimedi per le violazioni. La Convenzione, inoltre, prevede l'obbligo per gli Stati aderenti di facilitare la partenza, il viaggio e l'arrivo dei lavoratori migranti; l'accesso all'assistenza sanitaria, la collaborazione tra i Servizi Pubblici per l'Impiego del paese di provenienza e di destinazione e l'obbligo di mettere a disposizione un servizio gratuito per fornire informazioni e supporto ai lavoratori migranti.

La Convenzione OIL n. 143 sui lavoratori migranti (norme addizionali) del 1975 è il primo tentativo della comunità internazionale volto ad affrontare i problemi derivanti dall'immigrazione irregolare e dall'occupazione illegale dei migranti, stabilendo contemporaneamente l'obbligo generale di rispettare i diritti umani fondamentali di tutti i lavoratori migranti, indipendentemente dallo status giuridico. La Convenzione mira a prevenire ogni forma di migrazione irregolare in condizioni abusive, compreso l'impiego illegale o non autorizzato di lavoratori migranti. Comprende disposizioni mirate per affrontare i problemi derivanti dai flussi migratori e dall'occupazione irregolare dei migranti e per reprimere le attività degli organizzatori di movimenti clandestini di migranti e dei loro complici.

La Convenzione OIL n. 143 prevede due principi cardini in capo agli Stati aderenti. In primo luogo, l'obbligo di garantire a tutti i lavoratori migranti il godimento dei diritti umani e dei diritti fondamentali dei lavoratori, a prescindere dalla regolarità del soggiorno. In secondo luogo, il diritto dei lavoratori migranti irregolari di godere della parità di trattamento riguardo ai diritti derivanti da occupazioni precedenti in materia di retribuzione e di previdenza sociale, nonché la possibilità di far valere tali diritti innanzi ad un ente competente sia personalmente, che tramite i propri rappresentanti.

L'irregolarità dello status migratorio non giustifica il mancato pagamento, il sotto pagamento o il ritardo nel pagamento dei salari. Tutti i lavoratori migranti, compresi quelli in situazione irregolare, devono ricevere il salario dovuto per il lavoro svolto. Tale principio fondamentale, sancito nella Convenzione n.143 (art. 9, par. 1), è in linea con il diritto internazionale in materia di lavoro e diritti umani, comprese le norme dell'OIL sulla protezione dei salari. Gli Stati dovrebbero adottare e attuare quadri giuridici per garantire, relativamente ai diritti derivanti da impieghi precedenti, che i lavoratori migranti in situazione irregolare godano di parità di trattamento in merito alla retribuzione, alla previdenza sociale e ad altri benefici in caso di infortuni sul lavoro, nonché all'indennità compensativa delle ferie non godute o il rimborso delle prestazioni sociali non erogate. Gli organi di controllo dell'OIL hanno osservato che nei casi in cui i lavoratori migranti vengono espulsi o devono lasciare tempestivamente il paese — a prescindere dalle motivazioni — il governo del paese di destinazione ha la responsabilità di garantire che i salari siano corrisposti regolarmente e per intero e che eventuali richieste di risarcimento per gli arretrati salariali siano prontamente regolate⁵. I diritti derivanti da impieghi precedenti si applicano anche alla sicurezza sociale e ad altre prestazioni (art. 9, par. 19(1)26. Nei casi in cui il lavoratore migrante lasci il territorio nazionale, dovrebbero essere attuati meccanismi che garantiscano la portabilità nel paese di origine dei diritti acquisiti e in via di acquisizione. È in questo contesto che si sottolinea l'importanza di stabilire accordi bilaterali o multilaterali in materia di sicurezza sociale per far fronte a tali situazioni.

⁵ OIL, *Protection of wages. Standards and safeguards relating to the payment of labour remuneration*. Indagine generale sui rapporti relativi alla Convenzione sulla protezione dei salari (n. 95) e sulla Raccomandazione sulla protezione dei salari (n. 85), 1949, ILC.91/III(1B), 2003: par. 391–398.

► Riquadro 3. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie del 1990 stabilisce gli standard minimi che gli Stati aderenti devono applicare ai lavoratori migranti e ai membri delle loro famiglie, indipendentemente dallo status giuridico. La novità principale della Convenzione — entrata in vigore nel 2003 — riguarda il riconoscimento che non vi debba essere alcuna distinzione tra lavoratore migrante regolare e irregolare e che, anzi, quest'ultimo, in quanto soggetto più debole e più esposto ad abusi, debba avere maggiore protezione. La Convenzione considera la tutela dei lavoratori migranti nella più ampia prospettiva della questione riguardante la salvaguardia dei diritti dell'uomo, diritti che non devono attenere esclusivamente alla sfera lavorativa¹.

La Convenzione (articolo 25) dichiara espressamente che i lavoratori migranti, indipendentemente dalla regolarità del soggiorno, devono godere di un trattamento non meno favorevole di quello di cui beneficiano i cittadini nazionali in materia di retribuzione e di altre condizioni di lavoro, come l'orario di lavoro, il riposo settimanale, le ferie retribuite, la salute, la sicurezza sociale, la cessazione del rapporto di lavoro e qualsiasi altra condizione di lavoro che, in base alla legislazione e alla prassi nazionale, sono previste nei termini di impiego. I datori di lavoro non possono sottrarsi a tale principio nella stipula dei contratti di lavoro, mentre gli Stati devono garantire che i lavoratori migranti non siano privati dei diritti derivanti da questo principio a causa dell'irregolarità del loro soggiorno o del loro impiego.

La Convenzione prevede anche l'obbligo degli Stati di adottare misure adeguate al fine di eliminare l'impiego di lavoratori migranti in situazione irregolare, comprese le sanzioni contro i datori di lavoro e di considerare la possibilità di regolarizzare la situazione dei migranti irregolari tenendo debitamente conto delle circostanze del loro ingresso, della durata del soggiorno e della situazione familiare (articoli 68 e 69). L'articolo 83 della Convenzione, infine, obbliga gli Stati aderenti a garantire l'accesso alla giustizia ed a rimedi efficaci per i lavoratori migranti che subiscono violazioni dei loro diritti.

La Convenzione è stata ratificata da 59 Stati, soprattutto paesi dell'Africa e dell'America Latina, ma non dai principali paesi di destinazione dei lavoratori migranti (paesi dell'Unione Europea, Stati Uniti, Australia e Canada).

Fonte: Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie, 1990.

Alcune norme internazionali del lavoro assumono particolare rilievo per la protezione dei diritti dei lavoratori migranti. Queste riguardano i diritti dei lavoratori, come ad esempio la protezione dei salari e la parità retributiva, l'accesso alla protezione sociale, norme specifiche sui lavoratori domestici — altre i meccanismi di regolazione del mercato del lavoro (norme sulle agenzie private di collocamento e sull'ispezione del lavoro).

Le misure antidiscriminatorie e le politiche volte a contrastare le cause che sono alla base della disparità retributiva devono applicarsi anche ai lavoratori migranti in situazione irregolare, che spesso sono più colpiti dalla disparità retributiva rispetto ai lavoratori migranti con status regolare e ai cittadini nazionali. La Convenzione sulla protezione dei salari del 1949 (n. 95) e la Raccomandazione (n. 85) del medesimo anno mirano a garantire la massima protezione per i lavoratori in materia retributiva. In particolare, questi strumenti individuano le questioni da affrontare per garantire che il pagamento dei salari avvenga in modo prevedibile, tempestivo e completo per tutti i lavoratori, compresi i lavoratori migranti, indipendentemente dal loro status migratorio. Questo comporta il pagamento regolare dei salari e la liquidazione finale di tutti i salari entro un tempo ragionevole al momento della cessazione del rapporto di lavoro.

In molti paesi, i migranti in situazione irregolare, anche se vivono e lavorano nel paese ospite da diversi anni, sono esclusi o possono essere esclusi dal sistema di protezione sociale, compreso l'accesso all'assistenza sanitaria di base. Alcuni fattori che ostacolano l'accesso ai diritti di sicurezza sociale sono la mancanza della documentazione legale necessaria per accedere alle prestazioni sociali, i requisiti di ammissibilità relative all'occupazione e al soggiorno, le condizioni di lavoro

che potrebbero non essere note alle autorità e la scarsa consapevolezza dei propri diritti unita al timore di essere espulsi dal paese. Tuttavia, la sicurezza sociale è un diritto umano sancito dagli strumenti internazionali che hanno posto l'accento sulla necessità di garantire l'accesso alle cure mediche primarie e di emergenza, indipendentemente dalla nazionalità, dal soggiorno e dallo status migratorio della persona; ai contributi previdenziali eventualmente versati; ai sistemi non contributivi di sostegno al reddito; e all'assistenza sanitaria e al sostegno delle famiglie. Inoltre, la Raccomandazione n. 202 dell'OIL sui sistemi nazionali di sicurezza sociale del 2012 prevede che, fatti salvi gli obblighi internazionali di un paese (che includono gli obblighi assunti in materia di diritti umani), tutti i soggiornanti e i minori, come definiti a livello nazionale, dovrebbero avere accesso a un sistema di protezione sociale che garantisca l'assistenza sanitaria primaria e la sicurezza del reddito.

La Convenzione (n. 189) e la Raccomandazione (n. 201) dell'OIL sui lavoratori domestici del 2011 forniscono indicazioni specifiche sul pagamento dei salari dei lavoratori domestici, indipendentemente dal loro status. I salari minimi devono essere estesi ai lavoratori domestici e i tassi retributivi devono essere corrisposti senza discriminazioni basate sul genere. La Convenzione richiede altresì agli Stati membri di prevenire ed eliminare tutte le forme di violenza e abuso; di garantire ai lavoratori condizioni non meno favorevoli di quelle applicabili all'insieme dei lavoratori in materia di sicurezza sociale; e di proteggere i lavoratori dalle agenzie di reclutamento abusive e di garantire l'accesso ai meccanismi di ricorso.

In considerazione del ruolo assunto dalle agenzie private di collocamento nel facilitare la migrazione di manodopera, la Convenzione (n. 181) sulle agenzie per l'impiego private del 1997 riveste una rilevanza specifica per i lavoratori migranti. L'articolo 7 proibisce a tali agenzie di addebitare ai lavoratori i costi del reclutamento. L'articolo 8 prevede che gli Stati membri debbano prendere i provvedimenti necessari per garantire adeguata protezione a lavoratori migranti reclutati o collocati sul territorio da agenzie per l'impiego private, al fine di impedire abusi nei loro confronti. Tali misure devono essere attuate attraverso leggi o regolamenti e prevedere adeguate sanzioni, compresa l'interdizione, nei confronti delle agenzie che praticano abusi e prassi fraudolente. Queste ultime includono, tra l'altro, l'addebito diretto o indiretto di tasse e costi di reclutamento ai lavoratori migranti, l'inganno sulla natura dell'impiego e la sostituzione del contratto.

La Convenzione (n. 81) sull'ispezione del lavoro del 1947 non fa distinzioni nel definire il mandato degli ispettori del lavoro, estendendo di fatto il loro ambito di protezione e autorità ai lavoratori migranti⁶. I principi generali e le linee guida per un reclutamento equo sottolineano l'importanza degli ispettorati del lavoro nell'applicazione delle normative pertinenti in tutte le fasi del processo di reclutamento⁷. Allo stesso modo, il Global Compact per una migrazione sicura, ordinata e regolare ribadisce la rilevanza degli ispettori del lavoro nel monitoraggio e nell'applicazione degli standard lavorativi per lavoratori migranti presso i datori di lavoro e i fornitori di servizi⁸. La Commissione di esperti per l'applicazione delle convenzioni e delle raccomandazioni (CEACR) ha specificato che il ruolo principale degli ispettorati del lavoro è la protezione di lavoratori e di garantire l'applicazione delle leggi sull'occupazione e del lavoro e non anche l'applicazione della normativa relativa alla immigrazione⁹. E quindi necessario che le politiche nazionali sulle migrazioni per lavoro creino un "firewall" tra l'ispezione del lavoro e le agenzie di controllo dell'immigrazione, al fine di favorire la denuncia delle violazioni della normativa sul lavoro e sulla salute e sicurezza da parte dei lavoratori migranti e di evitare l'allontanamento dei lavoratori quando le indagini degli ispettori del lavoro sono in corso (licenziamento da parte del datore di lavoro o espulsione dei lavoratori con status irregolare).

⁶ Convenzione sull'ispezione del lavoro nell'industria e nel commercio (n. 81), 1947, articolo 2

⁷ OIL, *Principi generali e linee guida per il reclutamento equo e per la determinazione dei costi* (2020), principio 5.

⁸ Global compact for safe, orderly and regular migration, Resolution adopted by the United Nations General Assembly on 19 December 2018 (A/RES/73/195), Objective 6(f).

⁹ Vedasi, OIL, *Promoting fair migration, General survey concerning the migrant workers instruments*, ILC.105/III(1B), 2016: par. 477.

► 2 Normativa dell'Unione Europea

Nell'Unione Europea vi sono diverse Direttive volte a tutelare i lavoratori e a garantire condizioni di lavoro giuste ed eque, come sancite dall'articolo 31 della Carta dei diritti fondamentali. Le Direttive più rilevanti sono la Direttiva sull'orario di lavoro (2003/88/CE) — che prevede un massimo di 48 ore settimanali, dà diritto ai lavoratori a quattro settimane di ferie annuali retribuite e richiede pause giornaliere e settimanali — e la Direttiva del 1989 sulla salute e la sicurezza sul lavoro (89/391/CEE). Le tutele del lavoro previste dalle Direttive europee si applicano a tutti i lavoratori, inclusi i lavoratori migranti provenienti da paesi al di fuori dell'Unione Europea regolarmente soggiornanti in uno Stato membro.

La libertà di circolazione dei lavoratori è uno dei principi fondanti dell'Unione europea, come sancito dall'articolo 45 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE, consolidato)¹⁰, che garantisce ai cittadini dei paesi dell'Unione il diritto di circolare e di lavorare liberamente in qualsiasi Stato membro sulla base dei principi di non discriminazione.

Sebbene l'articolo 67 del TFUE preveda lo sviluppo di una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, che sia equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi, l'Unione Europea ha legiferato solo su alcuni argomenti specifici di politica migratoria e di giustizia penale, volti ad inquadrare l'azione degli Stati membri sugli ingressi da un lato, e sul contrasto al lavoro forzato e la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento lavorativo, dall'altro. Le politiche per l'inclusione sociale dei migranti, di converso, sono contenute in strumenti di policy non vincolanti (piani d'azione collegati alle linee di finanziamenti dei Fondi europei).

In materia d'ingresso nell'Unione Europea dei cittadini di paesi terzi, spiccano tre Direttive. La Direttiva 2011/98/UE del Consiglio (procedura unica per il permesso di soggiorno) stabilisce una procedura unica per il rilascio del permesso di soggiorno per i cittadini di paesi terzi che lavorano in uno Stato membro e riconosce il diritto degli stranieri in possesso di un titolo di soggiorno valido alla parità di trattamento, ivi compresi la retribuzione, le condizioni di licenziamento, la salute e sicurezza, la libertà di associazione e contrattazione. La Direttiva 2003/109/CE sui soggiornanti di lungo periodo contiene regole per l'acquisizione da parte di cittadini di paesi terzi del relativo status (durata minima di soggiorno, requisiti di reddito, accesso al sistema di assistenza sociale, parità di trattamento e tutele contro l'allontanamento).

La Direttiva 2014/36/UE (direttiva sui lavoratori stagionali) stabilisce le condizioni di ingresso e soggiorno dei lavoratori stagionali di paesi terzi. Questi lavoratori hanno diritto alla parità di trattamento nel paese ospitante per quanto riguarda le condizioni di lavoro (retribuzione e licenziamento, orario di lavoro, ferie e periodi di riposo) e le norme in materia di salute e sicurezza. Tale parità di trattamento si applica anche alla protezione sociale (prestazioni di malattia, invalidità e vecchiaia), formazione professionale ed accesso ai servizi pubblici per l'impiego.

La Direttiva 2021/1883/UE (Carta Blu) stabilisce le norme per l'ingresso e soggiorno di lavoratori altamente qualificati e dei loro famigliari ed in particolare sulla durata del contratto di lavoro e sulla retribuzione (almeno pari, ma non superiore, a 1,6 volte, lo stipendio annuo lordo medio nazionale; con una soglia inferiore dell'80 per cento per le professioni carenti e per i neolaureati di paesi terzi).

¹⁰ Versione consolidata del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (2012/C/326/01).

La normativa europea prevede tre Direttive principali a tutela degli stranieri dal lavoro forzato, dalla tratta di esseri umani e dagli abusi in ambito lavorativo. La Direttiva 2009/52/CE del Consiglio (sanzioni a carico dei datori di lavoro) sanziona i datori di lavoro che assumono cittadini di paesi terzi senza titolo di soggiorno e sancisce il diritto dei lavoratori di denunciare condizioni di sfruttamento lavorativo e di ricevere le retribuzioni arretrate¹¹.

Nel settore della giustizia penale, la Direttiva 2011/36/UE del Consiglio sulla tratta di esseri umani ha lo scopo di prevenire il fenomeno, perseguire i trafficanti e proteggere le vittime. La direttiva stabilisce pene minime per gli autori di reati e gli standard minimi per la protezione delle vittime, indipendentemente dalla loro collaborazione con la giustizia. L'assistenza alle vittime deve comprendere il vitto e l'alloggio, le cure mediche, la consulenza legale e i servizi di traduzione ed interpretariato. Sebbene la Direttiva prescriva che gli Stati membri debbano garantire alle vittime l'accesso ai meccanismi di risarcimento stabiliti per le vittime di reati violenti, non vi sono disposizioni per il risarcimento degli straordinari non pagati o delle retribuzioni arretrate¹².

La direttiva 2004/81 del Consiglio riguarda i titoli di soggiorno rilasciati ai cittadini di paesi terzi vittime di tratta. Tali titoli di soggiorno dovrebbero avere durata minima di sei mesi e dare accesso al lavoro. Il rilascio del titolo di soggiorno è soggetto a tre requisiti, ovvero: (i) la presenza della persona nel territorio dello Stato membro è utile alle indagini e al procedimento giudiziario; (ii) l'esistenza di una chiara volontà di cooperazione manifestata dall'interessato; e (iii) la rottura di ogni legame con i presunti autori dei reati. La direttiva prevede inoltre l'accesso delle vittime all'alloggio, al sostegno medico e psicologico e all'assistenza legale.

¹¹ Unione Europea. Agenzia per i diritti fondamentali (FRA), *Severe labour exploitation. Workers moving within or into the European Union. States' obligations and victims' rights* (2015).

¹² Nick Clark, *Detecting and tackling forced labour in Europe* (York: Joseph Rowntree Foundation, 2013).

► 3 Politiche sulle migrazioni internazionali

A livello internazionale vi sono diversi strumenti — non vincolanti — che offrono principi e linee guida per lo sviluppo di politiche nazionali sulle migrazioni che rispettino i diritti umani dei migranti e favoriscano una gestione equa e sostenibile delle migrazioni. Gli strumenti più rilevanti a questo riguardo sono il Quadro multilaterale dell'OIL sulle migrazioni per lavoro, adottato nel 2005 — analizzato nel paragrafo che segue — e il Patto Globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare (Global Compact on Migration) lanciato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2016 ed approvato nel 2018.

Il Global Compact — articolato in 23 obiettivi — mira a garantire la sicurezza della vita dei migranti, la protezione delle persone, la salvaguardia dei diritti umani, la condivisione dei diritti e dei doveri degli Stati e il rafforzamento della governance dei flussi migratori¹³.

I principi del Patto possono essere raggruppati in quattro ambiti d'intervento principali. Il primo ambito (obiettivi da 1 a 4) riguarda la necessità di promuovere lo sviluppo dei paesi d'origine per ridurre le cause che costringono le persone a lasciare il proprio paese, nonché la necessità di offrire ai migranti informazioni puntuali e accurate su tutto il processo migratorio.

Il secondo ambito d'intervento (obiettivi da 5 a 8) riguarda il miglioramento della disponibilità e della flessibilità dei percorsi per la migrazione regolare, possibile solo promuovendo la cooperazione internazionale, facendo incontrare le competenze dei migranti con le opportunità del mercato del lavoro nei paesi di destinazione, attraverso il coinvolgimento delle autorità locali, delle imprese e dei sindacati. Questa parte include anche principi relativi ai ricongiungimenti familiari e all'assistenza dei migranti nei paesi d'origine di transito e di destinazione.

La terza area di policy (obiettivi da 15 a 18) guarda all'integrazione dei migranti nella società del paese di destinazione. Le azioni principali sono incentrate sullo sviluppo di politiche a lungo termine per l'integrazione sociale ed economica dei migranti, sulla promozione dell'eguaglianza, sull'impegno per un mercato del lavoro inclusivo, che valorizzi le competenze dei lavoratori migranti.

L'ultimo ambito d'interesse del Global Compact (obiettivi dal 19 a 22) mira a riconoscere il contributo dei migranti allo sviluppo economico e sociale dei paesi d'origine, la portabilità dei diritti di sicurezza sociale e dei benefici guadagnati, ed il diritto ad un rimpatrio sicuro e dignitoso.

3.1 Quadro multilaterale OIL sulle migrazioni per lavoro

Il Quadro multilaterale dell'OIL sulle migrazioni per lavoro offre una serie di principi e linee guida per una gestione coerente, equa ed efficace delle migrazioni. Il Quadro ribadisce due principi fondamentali che derivano dalle norme internazionali sui diritti umani e i diritti fondamentali dei lavoratori, ovvero: (i) il dovere degli Stati di garantire i diritti umani di tutti i lavoratori migranti — a prescindere dalla regolarità del soggiorno; e (ii) il dovere di assicurare la parità di trattamento tra i lavoratori nazionali e i lavoratori migranti regolari, in tutti gli ambiti del lavoro e dell'occupazione.

¹³ Global compact for safe, orderly and regular migration.

La formulazione delle politiche nazionali, basata sul dialogo sociale, dovrebbe seguire tre principi chiave. In primo luogo, la gestione delle migrazioni internazionali richiede politiche nazionali che assicurino la coerenza tra le politiche sulle migrazioni per lavoro e sull'occupazione e le altre politiche nazionali (sanità, istruzione, protezione sociale). In secondo luogo, le politiche nazionali dovrebbero tener conto delle vulnerabilità specifiche che determinati gruppi di lavoratori migranti si trovano ad affrontare, tra cui i lavoratori in stato di irregolarità. Infine, tali politiche dovrebbero adottare un'ottica di genere e riconoscere le difficoltà e gli abusi che le donne migranti spesso devono affrontare durante il processo migratorio.

Per quanto riguarda la gestione dei flussi d'ingresso, il Quadro multilaterale suggerisce la formulazione di politiche chiare e trasparenti circa l'ammissione, l'impiego e il soggiorno dei lavoratori migranti. A questo proposito è utile dotarsi di strumenti che permettano le migrazioni regolari, che tengano conto delle necessità del mercato del lavoro e delle tendenze demografiche, e che prendano in considerazione: (i) le questioni di genere, (ii) la dimensione settoriale, professionale e regionale della scarsità di manodopera; e (iii) le carenze di lavoratori qualificati nei paesi sia d'origine che di destinazione. Per le migrazioni temporanee, gli schemi d'ingresso devono rispondere ai bisogni reali del mercato del lavoro e rispettare il principio di parità di trattamento tra i migranti ed i lavoratori nazionali.

Particolare attenzione dovrebbe essere assegnata ai servizi forniti dalle agenzie private per l'impiego ai lavoratori migranti ed al controllo delle stesse. Il Quadro multilaterale prevede — oltre all'adeguamento delle politiche nazionali ai principi della Convenzione OIL n. 181 sulle agenzie d'impiego private del 1997 — anche l'istituzione di un sistema di protezione, come un'assicurazione o una cauzione, finanziato dalle agenzie di reclutamento, per risarcire i lavoratori migranti in caso di perdite monetarie dovute al mancato adempimento degli obblighi nei confronti dei lavoratori.

La gestione degli ingressi potrebbe essere migliorata attraverso: (i) l'informazione e la formazione dei lavoratori sui loro diritti; (ii) la semplificazione delle procedure amministrative sia per i lavoratori che per i datori di lavoro; (iii) il riconoscimento delle competenze acquisite all'estero; e (iv) il rafforzamento dei servizi consolari nei paesi di destinazione.

I diritti dei lavoratori migranti devono essere tutelati attraverso l'effettiva applicazione delle leggi e delle norme nazionali. Ciò richiede iniziative volte a garantire l'accesso alla giustizia ed ai rimedi in caso di violazioni, con la creazione di canali efficaci e accessibili che permettano ai lavoratori migranti di sporgere denuncia senza esporsi a intimidazioni o rappresaglie ed il rafforzamento degli organi ispettivi. Per l'ispezione del lavoro, il Quadro suggerisce che l'ispezione del lavoro sia estesa a tutti i posti di lavoro dove i lavoratori migranti sono occupati; che l'ispettorato del lavoro sia dotato delle risorse umane e finanziarie necessarie per eseguire il proprio mandato; e che gli ispettori siano adeguatamente formati circa i diritti ed i bisogni specifici dei lavoratori e delle lavoratrici migranti.

Il Quadro prevede diverse iniziative volte all'inclusione dei lavoratori migranti, che riguardano l'integrazione nel mondo del lavoro, il contrasto alle discriminazioni, xenofobia e razzismo, i ricongiungimenti familiari e l'accesso all'istruzione per i figli dei lavoratori migranti.

In termini di contrasto alle discriminazioni, gli Stati dovrebbe formulare ed attuare politiche efficaci, basate sulla raccolta e analisi di dati, disaggregati per genere, ed istituire organismi specializzati in materia di discriminazione sul lavoro. L'inclusione lavorativa può essere migliorata attraverso l'attuazione di politiche attive del lavoro, inclusa la formazione linguistica e professionale, i tirocini e i sussidi all'occupazione. Le politiche d'inclusione dovrebbero tenere in dovuta considerazione le difficoltà affrontate dai lavoratori migranti irregolari ed attuare i principi di politica previsti dalla Convenzione OIL n. 143 del 1975 (rispetto e protezione dei diritti fondamentali dei lavoratori, pari opportunità accesso alla giustizia ed ai rimedi per i salari e i contributi non corrisposti).

3.2 Le politiche dell'Italia in materia di migrazioni internazionali

In Italia, gli elementi principali delle politiche per le migrazioni internazionali per lavoro sono articolati nel decreto legislativo n. 286 del 1998 (Testo unico sull'immigrazione).

Le norme del Testo Unico — come modificate nel corso degli ultimi 25 anni¹⁴ — sono principalmente focalizzate sugli ingressi ed il soggiorno dei cittadini dei paesi terzi ed il contrasto all'immigrazione irregolare. La parte dedicata all'inclusione sociale (Titolo V) risulta meno articolata e non ricomprende tutti gli ambiti previsti dalle attuali politiche europee di integrazione ed inclusione dei migranti. Nello specifico, il Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione (2021-2027) della Commissione Europea prevede l'attuazione di politiche generali accessibili a tutti e azioni positive mirate, quando necessario¹⁵. Queste politiche devono comprendere interventi precoci (come, ad esempio, i programmi pre-partenza) ed investimenti per l'inclusione sociale nel lungo periodo¹⁶, come pure le priorità in materia di genere e di lotta contro le discriminazioni¹⁷. Le aree di politica interessate dal Piano europeo comprendono l'istruzione (dagli asili all'università, il riconoscimento delle competenze, la transizione scuola-lavoro per i giovani, corsi di lingua accessibili e su vari livelli); l'occupazione e lo sviluppo delle competenze (sviluppo continuo delle competenze, sostegno agli imprenditori migranti, formazione professionale); la salute (accesso ai servizi sanitari, compresi quelli di salute mentale, formazione degli operatori sulla diversità); e gli alloggi (adeguati e a prezzi accessibili; contrasto alla discriminazione nel mercato immobiliare; ricorso a soluzioni innovative).

Il TUI si articola in quattro aree principali: (i) ingresso, soggiorno e allontanamento dei cittadini stranieri provenienti da paesi terzi (Titolo II); (ii) la disciplina del lavoro (Titolo III); (iii) il diritto all'unità familiare e la tutela dei minori stranieri (Titolo IV); e (iv) disposizioni in materia di sanità, istruzione, alloggio, partecipazione alla vita pubblica e integrazione sociale (Titolo V).

3.2.1 Principi generali

In linea con le norme internazionali ratificate dall'Italia, il Testo Unico riconosce a tutti i cittadini stranieri provenienti da paesi terzi (art. 2(1)) il godimento dei diritti umani (diritti civili, politici e sociali) e dei diritti fondamentali dei lavoratori (libertà di associazione e di contrattazione collettiva; libertà dal lavoro forzato e minorile; non discriminazione in materia di impiego e occupazione; uguaglianza di retribuzione; diritto ad un ambiente sano e sicuro di lavoro).

Ai cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia viene riconosciuta la parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani, come previsto dalla Convenzione OIL n. 143 del 1975. Il TUI però non fa cenno al diritto dei lavoratori migranti irregolari alla parità di trattamento riguardo ai diritti derivanti da occupazioni anteriori, in fatto di retribuzione e di previdenza sociale, diritto sancito dall'articolo 9 della Convenzione OIL n. 143 del 1975.

¹⁴ Il TUI è stato sostanzialmente modificato nel corso degli anni. Ad esempio, la Legge n. 189 del 2022 ha modificato le regole per l'espulsione, introdotto il permesso di soggiorno collegato al lavoro, inasprimento delle pene per i trafficanti di esseri umani; il decreto-legge del 21 ottobre 2020 n. 130 che ha modificato i permessi di soggiorno, i motivi che vietano l'espulsione dello straniero e la protezione internazionale, e da ultimo la Legge n. 50 del 2023 che prevede novità in termini di immigrazione irregolare, programmazione triennale per i flussi di ingresso, la protezione internazionale, l'abolizione del permesso per protezione speciale, e norme più restrittive per gli ingressi per cure mediche e permessi per calamità.

¹⁵ Commissione Europea, Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027, COM(2020) 758 final (2020).

¹⁶ Commissione europea, Piano d'azione per l'integrazione: 8

¹⁷ Le politiche d'inclusione sono analizzate in dettaglio in OIL, *Le politiche per l'inclusione lavorativa dei migranti. Analisi delle politiche sulle migrazioni per lavoro* (2023).

In termini di politiche migratorie, il TUI prevede che queste vengano elaborate in un documento triennale di programmazione, che — oltre ad individuare i criteri generali per la definizione dei flussi di ingresso — delinea gli interventi pubblici volti a favorire le relazioni familiari, l'inserimento sociale e l'integrazione culturale degli stranieri residenti in Italia (art. 3(3)). La programmazione triennale è stata abbandonata dopo la pubblicazione del documento programmatico del 2005, per privilegiare una programmazione annuale basata unicamente sulla definizione dei flussi in ingresso. Dal 2023 si è tornati alla programmazione triennale dei flussi d'ingresso. Tuttavia, il testo pubblicato in Gazzetta Ufficiale (3 ottobre 2023) sulla programmazione dei flussi per il periodo 2023-2025 non contiene misure per l'inclusione sociale dei migranti, ma solo la determinazione numerica dei flussi per il triennio ed i criteri di priorità da assegnarsi ai cittadini di paesi che attuano campagne d'informazione sui pericoli dell'immigrazione irregolare e ai cittadini stranieri che partecipano ai corsi di formazione pre-partenza.

3.2.2 Ingresso, soggiorno ed allontanamento

La parte terza del TUI include le norme e le procedure per l'ingresso ed il soggiorno dei cittadini stranieri, inclusi l'accordo d'integrazione, (art.4 bis), le varie tipologie di permesso di soggiorno (art. 5-9)¹⁸, le procedure per il respingimento (art. 10), l'identificazione dei cittadini stranieri rintracciati in posizione di irregolarità o soccorsi in mare (art 10 ter) e i controlli di frontiera.

In questo titolo vi sono diversi articoli di particolare importanza per i lavoratori migranti. Il primo articolo riguarda le misure di contrasto all'immigrazione irregolare (art. 12), che stabilisce le pene per coloro che organizzano, dirigono, finanziano o effettuano flussi d'ingresso illegali di cittadini stranieri e le aggravanti in caso di lesioni o morte durante l'immigrazione irregolare (art. 12bis). Gli articoli 13 e 14 dettagliano le regole per l'espulsione amministrativa. L'articolo 14 bis prevede l'istituzione, presso il Ministero degli interni di un fondo per finanziare i rimpatri (finanziato dallo Stato, dagli oneri connessi al rilascio dei permessi di soggiorno e dai Fondi europei). Lo stesso Ministero ha la responsabilità dell'organizzazione e del finanziamento dei rimpatri assistiti (art. 14 ter).

Gli articoli dal 18 al 20 del TUI prevedono misure di protezione e assistenza per alcune categorie di stranieri (vittime di tratta, di violenza domestica e di calamità). L'art. 18(2bis) prevede che alle vittime dei reati di schiavitù e di tratta di esseri umani e agli stranieri vittime di situazioni di violenza o di "grave" sfruttamento si applichi un programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale che include vitto, alloggio, assistenza sanitaria e servizi di integrazione sociale. Alle vittime viene concesso un permesso di soggiorno di sei mesi per "casi speciali", che ammette il lavoro subordinato. Questo percorso è azionabile attraverso la rete dei servizi anti-tratta gestito dal Dipartimento pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri¹⁹.

Per le vittime di violenza domestica il permesso di soggiorno per casi speciali è rilasciato per un anno (art. 18bis) ed è convertibile alla scadenza in permesso di soggiorno per lavoro. Il TUI prevede il divieto di respingimento o di espulsione dello straniero verso un paese dove possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di orientamento sessuale, di identità di genere, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, o qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani o degradanti (art. 19).

¹⁸ Le politiche sull'ingresso ed il soggiorno dei cittadini stranieri in Italia sono analizzati in OIL, *Le politiche sugli ingressi di lavoratori migranti. Analisi delle politiche sulle migrazioni per lavoro* (2023).

¹⁹ Il sistema di protezione, assistenza e inclusione delle vittime di tratta, sfruttamento lavorativo e lavoro forzate sono analizzate in dettaglio in OIL, *Le politiche di prevenzione e contrasto dell'informalità e dello sfruttamento dei lavoratori migranti. Analisi delle politiche sulle migrazioni per lavoro* (2023).

3.2.3 Disciplina del lavoro

Per quanto riguarda la disciplina del lavoro, il Titolo III del TUI prevede che l'ingresso per lavoro subordinato, autonomo e stagionale dei lavoratori stranieri avvenga in base alle quote stabilite annualmente. L'ingresso al di fuori delle quote è ammesso solo per alcune categorie di lavoratori (per esempio dirigenti, professori universitari, personale artistico), per i cittadini di paesi con cui l'Italia ha accordi in materia di rimpatrio (art. 21 (1bis) e per i lavoratori altamente qualificati in possesso della Carta Blue europea.

La determinazione dei flussi d'ingresso per lavoro deve essere basata sulle indicazioni fornite dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (occupazione, disoccupazione, numero di cittadini stranieri iscritti alle liste di collocamento) e sull'effettiva richiesta di lavoro suddivisa per regioni e per bacini provinciali di utenza, elaborati dall'anagrafe informatizzata mantenuta dal MLPS (art. 21(4)).

L'articolo 22 del TUI dettaglia le procedure per l'ingresso regolare per lavoro dei cittadini stranieri (richiesta nominativa del datore di lavoro, previa verifica di indisponibilità ai Centri per l'impiego, nulla osta, ruolo degli Sportelli Unici Immigrazione, documentazione relativa alle modalità di sistemazione alloggiativa per il lavoratore straniero), ma anche norme a tutela dei lavoratori stranieri. Il paragrafo 11 dell'art.22 prevede che il lavoratore straniero regolarmente soggiornante che perde il lavoro (anche per dimissioni) possa rimanere legalmente sul territorio italiano per la durata residua del permesso di soggiorno e comunque per un periodo non inferiore ad un anno o per tutta la durata della prestazione di sostegno al reddito, se questo è esigibile.

Il paragrafo 12 dell'articolo 22 prevede: (i) le sanzioni applicabili ai datori di lavoro che occupano alle proprie dipendenze lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno; (ii) la tutela dei lavoratori vittime di "particolare" sfruttamento lavorativo che denunciano il proprio datore di lavoro e collaborano al procedimento penale (rilascio di un permesso di soggiorno "per casi speciali" della durata di sei mesi, rinnovabile e convertibile in permesso di soggiorno per lavoro subordinato).

Il paragrafo 13 prevede che il lavoratore straniero rimpatriato mantenga i diritti previdenziali e di sicurezza sociale maturati e ne possa godere, indipendentemente dalla vigenza di un accordo di reciprocità con il paese d'origine, al verificarsi della maturazione dei requisiti previsti dalla normativa vigente, al compimento del sessantacinquesimo anno di età, anche in deroga al requisito contributivo minimo. Il paragrafo 15 prevede la possibilità per i lavoratori extra-comunitari di richiedere il riconoscimento delle competenze acquisite all'estero (con modalità decise dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in assenza di accordi specifici) e di frequentare tutti i corsi di formazione e di riqualificazione attivati in Italia. L'articolo 23 del TUI è dedicato ai corsi di istruzione e formazione professionale pre-partenza, che offrono ai lavoratori dei paesi terzi un canale d'ingresso regolare al di fuori delle quote annuali (ingresso per lavoro per casi particolari).

L'ingresso per lavoro stagionale (per lavoro di massimo nove mesi l'anno) è ammesso per i settori agricoli e turistico/alberghiero (art. 24 TUI), con diritto di precedenza per i lavoratori che siano già stati ammessi sul territorio italiano nei cinque anni precedenti. Nel caso in cui il datore di lavoro metta a disposizione l'alloggio (art. 22(2)b)), quest'ultimo deve essere idoneo (come definito dalla normativa vigente), il canone non deve essere eccessivo rispetto alla qualità dell'alloggio e alla retribuzione del lavoratore e in ogni caso non deve superare un terzo della retribuzione; e il canone non può essere decurtato automaticamente dalla retribuzione. Le tutele previdenziali dovute ai lavoratori stagionali riguardano l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti; gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali; le malattie; e la maternità.

Il TUI prevede delle norme specifiche per l'ingresso ed il soggiorno dei lavoratori autonomi (art. 26); gli investitori (art. 27); i lavoratori altamente qualificati, gli artisti, gli sportivi (art. 27); coloro che svolgono attività di volontariato di interesse generale e di utilità sociale (art. 27 bis); e i ricercatori (art. 27 ter). L'art. 27 quater contiene le procedure per il rilascio della Carta blu europea per i lavoratori altamente qualificati. L'ultimo articolo (art. 27 quinquies) tratta dell'ingresso e soggiorno nell'ambito di trasferimenti intra-societari.

3.2.4 Servizi sanitari, alloggi e inclusione sociale

I lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti in Italia e i loro familiari hanno gli stessi diritti in materia di accesso ai servizi sanitari dei cittadini italiani. Per gli stranieri con status irregolare, l'art. 35 garantisce le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva. Sono garantiti in particolare la tutela della gravidanza, della salute del minore, le vaccinazioni, le profilassi e le cure per le malattie infettive. L'accesso ai servizi sanitari da parte dello straniero irregolare non comporta alcun tipo di segnalazione alle autorità (art. 35(5)).

L'articolo 38 prevede l'obbligo di istruzione dei minori stranieri e misure per l'istruzione e la formazione linguistica e professionale degli adulti stranieri. Ai soli stranieri che abbiano conseguito un titolo di studio superiore in Italia è concesso un permesso di soggiorno per ricerca di lavoro, valido tra i 9 e i 12 mesi.

Le Regioni hanno l'obbligo di predisporre centri d'accoglienza destinati ad ospitare gli stranieri regolarmente soggiornanti, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza (art. 40 del TUI). Spetta ai Sindaci, in situazioni di emergenza, disporre l'alloggiamento nei centri di accoglienza degli stranieri con titolo di soggiorno irregolare. L'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica è previsto per i lavoratori stranieri extra-comunitari, subordinati o autonomi, purché in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale (art. 40(6)).

Gli stranieri con regolare permesso di soggiorno, di durata non inferiore ad un anno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale (art. 41(1)). L'unica eccezione riguarda le prestazioni familiari destinate a compensare i carichi familiari (ad esempio l'assegno unico universale), per cui è sufficiente un permesso di soggiorno superiore ai sei mesi.

Le iniziative d'integrazione sociale (art. 42 et seq) comprendono misure mirate alla diffusione di informazioni per l'integrazione, alla valorizzazione delle espressioni culturali, ricreative, sociali, economiche e religiose degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia; e alla formazione degli operatori degli organi e uffici pubblici e degli enti privati che hanno rapporti abituali con stranieri o hanno competenze in materia di immigrazione.

L'art. 43 definisce sia gli atti di discriminazione contro i cittadini stranieri che gli attori delle discriminazioni. In particolare, commette un atto discriminatorio chiunque imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e ai servizi sociali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia; e il datore di lavoro che compia qualsiasi atto o comportamento che produca un effetto pregiudizievole discriminando, anche indirettamente, i lavoratori in ragione della loro appartenenza ad una razza, ad un gruppo etnico o linguistico, ad una confessione religiosa. L'art. 44 prevede che le vittime straniere di discriminazione abbiano accesso alla giustizia civile per rimediare al torto subito.

Gli art. 45 e 46 del TUI prevedono due istituzioni non più operative, ovvero: (i) il Fondo per le politiche migratorie, privo di stanziamenti finanziari dal 2011 e confluito nel Fondo nazionale per le politiche sociali; e (ii) la Commissione per le politiche d'integrazione ormai superata dall'istituzione di un Tavolo di coordinamento nazionale presso il Ministero dell'Interno. Questo Tavolo

è responsabile sia per l'emanazione annuale del Piano nazionale per l'accoglienza dei richiedenti asilo, sia per l'emanazione biennale del Piano nazionale per l'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale, sia per le misure attuative della programmazione del Fondo Europeo per la Migrazione e l'Asilo (FAMI).

► Conclusioni

Le politiche per le migrazioni internazionali per lavoro comprendo due ambiti: da un lato la regolamentazione dei flussi d'ingresso dei cittadini stranieri nel territorio nazionale e dall'altro le politiche d'inclusione per gli stranieri che risiedono sul territorio nazionale. Il diritto degli Stati di regolare gli ingressi e la permanenza di cittadini stranieri all'interno del proprio territorio è di fatto limitato dall'obbligo — di carattere universale — di proteggere, promuovere e realizzare i diritti umani e i diritti fondamentali dei lavoratori. In base a tale obbligo, gli Stati devono garantire a tutti i lavoratori migranti — a prescindere dal loro status giuridico sul territorio nazionale — l'esercizio dei diritti civili, politici e sociali sanciti dalle Convenzioni sui diritti umani nonché la realizzazione dei diritti fondamentali dei lavoratori.

In Italia, le politiche sulle migrazioni internazionali sono improntate su di un approccio securitario, con la regolamentazione degli ingressi ed il contrasto alle migrazioni irregolari che prevalgono sulle politiche d'inclusione. Tale approccio prevale nonostante le recenti modifiche legislative apportate al testo Unico Immigrazione (Legge 50 del 2023) che hanno reintrodotta la programmazione triennale dei flussi d'ingresso.

Il Testo Unico sull'immigrazione — principale strumento di governance delle migrazioni internazionali in Italia — risulta datato e non più in grado di rispondere alle esigenze del mercato del lavoro, da un lato, ed ai requisiti delle politiche europee sull'inclusione, dall'altro. Molti degli obblighi derivanti dai trattati internazionali e dal recepimento delle Direttive europee rimangono inattuati o attuati parzialmente, in assenza di strumenti coerenti ed efficaci per la loro attuazione (parità di trattamento per i lavoratori regolarmente soggiornanti, protezione e attuazione dei diritti umani e dei diritti fondamentali del lavoro per i migranti irregolari).

Lo scopo ultimo delle politiche d'inclusione è di garantire che tutti godano di pari trattamento nell'impiego e nelle professioni. Ciò implica che vi sia coerenza tra gli obiettivi delle politiche migratorie (ingressi/reclutamento e politiche di inclusione) e quelli delle politiche sociali e del lavoro (salute, alloggi, formazione, salari), e che queste ultime siano dotate di strumenti specifici (azioni positive) per ridurre i divari (gaps) che permangono tra nazionali e migranti nel godimento di pari diritti.

Gli approcci integrati per l'inclusione dei lavoratori migranti attuati in altri paesi europei, come la Germania e la Danimarca, prevedono norme per gli ingressi regolari, per i permessi di soggiorno e le regolarizzazioni dello status giuridico, la valutazione delle competenze, la formazione linguistica (generale e legata al lavoro), la formazione professionale, i tirocini e gli incentivi all'occupazione, accompagnate dall'assistenza su alloggi, trasporti e servizi per le famiglie (scuola, sanità). In Italia, al contrario, sembra non esistere una politica coerente per l'inclusione dei migranti (sia per i nuovi arrivati che per coloro che vivono nel paese da anni).

Le politiche di carattere generale (educazione, sanità, lavoro) attuate in Italia negli ultimi decenni non sono state in grado di ridurre i divari tra nazionali e stranieri (si vedano le evidenze statistiche riportate nel Capitolo 1) e sono assenti misure mirate per ridurre le differenze tra stranieri e nazionali. Inoltre, il fatto che i programmi d'inclusione siano affidati a progetti cofinanziati dai Fondi europei, con tempi, copertura geografica e risorse finanziarie con scadenze precise, ha reso ancor più complicata la formulazione di politiche coerenti e trasparenti per le migrazioni internazionali per lavoro.

► Bibliografia

- Clark, Nick . 2013. *Detecting and tackling forced labour in Europe*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Commissione Europea. 2020. Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021–2027, COM(2020) 758 final.
- International Commission of jurists. 2021. *Immigrazione e normativa internazionale dei diritti umani. Raccolta di giurisprudenza e normativa internazionale*. Ginevra.
- OIL. 2003. *Protection of wages. Standards and safeguards relating to the payment of labour remuneration*. Indagine generale sui rapporti relativi alla Convenzione sulla protezione dei salari (n. 95) e sulla Raccomandazione sulla protezione dei salari (n. 85), 1949, ILC.91/III(1B).
- . 2013. *Proteggere i diritti dei lavoratori migranti in situazioni d'irregolarità e gestire le migrazioni irregolari per motivi di lavoro. Un compendio*.
- . 2016. *Promoting fair migration, General survey concerning the migrant workers instruments*, ILC.105/III(1B).
- . 2020. *Principi generali e linee guida per il reclutamento equo e per la determinazione dei costi*.
- . 2023a. *Le politiche per l'inclusione lavorativa dei migranti. Analisi delle politiche sulle migrazioni per lavoro*.
- . 2023b. *Le politiche sugli ingressi di lavoratori migranti. Analisi delle politiche sulle migrazioni per lavoro*.
- . 2023c. *Le politiche di prevenzione e contrasto dell'informalità e dello sfruttamento dei lavoratori migranti. Analisi delle politiche sulle migrazioni per lavoro*.
- Nazioni Unite. 2018. Risoluzione dell'Assemblea Generale 73/195. Global compact for safe, orderly and regular migration. A/RES/73/195.
- Unione Europea. Agenzia per i diritti fondamentali (FRA). 2015. *Severe labour exploitation. Workers moving within or into the European Union. States' obligations and victims' rights*.

► **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

