



Organizzazione
Internazionale
del Lavoro

► **Proteggere i diritti dei lavoratori migranti
in situazioni d'irregolarità e gestire
le migrazioni irregolari per motivi
di lavoro: Un compendio**



Sintesi del rapporto

► Sintesi del rapporto

- **Negli ultimi decenni la questione della migrazione irregolare ha acquisito un'importanza crescente.** Affrontarla è diventata una questione urgente, come indicato nel Patto mondiale per una migrazione sicura, ordinata e regolare del 2018 attraverso il quale la comunità internazionale si è impegnata a ridurre al minimo gli effetti negativi e i fattori strutturali che costringono le persone a lasciare il loro paese d'origine, come pure le situazioni di vulnerabilità legate alle migrazioni. Non esiste una definizione universalmente accettata di migrazione irregolare per lavoro. Tuttavia, le norme internazionali sui diritti umani definiscono un lavoratore migrante privo di documenti o in situazione irregolare come colui che non è autorizzato ad entrare, soggiornare o lavorare nel paese di destinazione (Articolo 5 della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie del 1990). Un quadro statistico della migrazione irregolare non è un'impresa semplice. Una stima prudente indica che circa 58 milioni di migranti sono in una situazione irregolare¹. L'OIL affronta questo fenomeno dalla prospettiva del mondo del lavoro. Le norme internazionali del lavoro, i principi e le linee guida sul reclutamento equo e i valori universali della parità di trattamento e della non discriminazione sono al centro dell'approccio dell'OIL.
- **Il contesto della migrazione irregolare per lavoro.** La migrazione internazionale è diventata parte integrante dell'economia globale e interessa quasi tutti i paesi. Insieme alle loro famiglie, i lavoratori migranti rappresentano la maggior parte dei migranti internazionali che oggi vivono al di fuori del loro paese d'origine. La migrazione può tradursi in esperienze positive e nell'*empowerment* dei lavoratori migranti e alle loro famiglie, come pure delle comunità dei paesi di origine e di destinazione. Ciononostante, molte persone sono costrette a spostarsi senza poter scegliere dei canali di migrazione regolari. Le ragioni che possono spingere i migranti verso l'irregolarità sono molteplici. Essi possono attraversare le frontiere attraverso canali regolari, ma una volta scaduto il loro visto, diventano irregolari e finiscono per lavorare illegalmente nell'economia formale o informale. Altri possono entrare nel paese senza documenti validi o perdere lo status di migrante regolare a causa della disoccupazione o perché non soddisfano i requisiti per l'ottenimento del permesso di soggiorno. Le loro richieste di asilo possono essere respinte, oppure possono trovarsi in una situazione di irregolarità a causa delle barriere burocratiche relative alla gestione tempestiva delle domande di visto o di permesso. Le ragioni che spingono alle migrazioni irregolari per motivi di lavoro variano a seconda dei contesti. In alcuni paesi la popolazione di lavoratori migranti in situazione irregolare è più preponderante che in altri. La chiusura delle frontiere e le restrizioni alla circolazione dovute alla pandemia di COVID-19 possono aver influito sulla popolazione migrante e sui flussi di migrazione irregolare.
- **Le cause della migrazione irregolare per motivi di lavoro sono complesse e molteplici.** Tra queste, s'inseriscono le dinamiche del mercato del lavoro e le asimmetrie nella domanda e nell'offerta di lavoro nei paesi di destinazione e di origine. Quando mancano opzioni per percorsi sicuri e regolari, alcune persone possono essere costrette a migrare per motivi di salute o di sopravvivenza. Gli effetti negativi del cambiamento climatico e del degrado ambientale, la disparità di accesso ai diritti economici e sociali come l'assistenza sanitaria e il lavoro dignitoso, la scarsità di cibo, di accesso alla terra o all'acqua, le disuguaglianze di opportunità, le disuguaglianze fondate sul genere e la violenza di genere possono essere ragioni importanti che spingono le persone a muoversi attraverso il canale

¹ OIM, *Global Migration Indicators 2018*.

- Proteggere i diritti dei lavoratori migranti in situazioni d'irregolarità e gestire le migrazioni irregolari per motivi di lavoro: Un compendio

della migrazione irregolare. Altre ragioni o fattori strutturali includono il divieto di migrazione sulla base del genere, i costi di reclutamento e l'intermediazione illegale, la condivisione di informazioni fuorvianti o false o la mancata comprensione della normativa complessa dell'immigrazione.

- **Una questione controversa.** Il dibattito sulla migrazione irregolare, anche per motivi di lavoro, è spesso campo di controversie e di polarizzazione. Le opinioni variano notevolmente e riflettono interessi economico-sociali e percezioni pubbliche contrastanti. Sebbene vi sia dell'evidenza che i numeri sulle migrazioni irregolari siano consistenti, le statistiche sono scarse e/o incomplete. In genere, la raccolta dei dati si basa su metodi indiretti e variabili di "proxy". Raccogliere dati in modo più sistematico è quindi fondamentale. Non solo per progettare e attuare politiche di migrazione per lavoro basate sull'evidenza e sui diritti, ma anche per contrastare la percezione secondo cui i lavoratori migranti in situazione irregolare sono criminali e concorrenti sleali in termini di lavoro o di prestazioni sociali. Tali percezioni alimentano i discorsi anti-immigrazione, la discriminazione e la xenofobia.
- **Il presente Compendio.** Il Consiglio di Amministrazione dell'OIL ha chiesto all'Ufficio di sviluppare un compendio di pratiche sulla riduzione della migrazione irregolare per lavoro e sulla promozione dei diritti dei lavoratori migranti in situazione irregolare, come parte di un più ampio piano d'azione quinquennale dell'OIL per dare seguito alla risoluzione della Conferenza sulla governance equa ed efficace della migrazione per lavoro (2018–2022)². Il Compendio descrive le situazioni che possono portare i lavoratori migranti all'irregolarità, i diritti dei lavoratori migranti in situazioni irregolari e le norme internazionali pertinenti, e le buone pratiche. Esso riporta le leggi e le politiche pubbliche, nonché le pratiche nazionali e tra i paesi — adottate spesso in consultazione con le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro — che possono contribuire a prevenire le situazioni di abuso dei lavoratori migranti irregolari e promuovere il rispetto dei diritti umani di tutti i lavoratori migranti, indipendentemente dal loro status. Le pratiche descritte in questo compendio si allineano agli strumenti dell'OIL e alle altre norme internazionali pertinenti. Il compendio non intende essere esaustivo ma un documento da aggiornare costantemente con altri esempi e con nuove esperienze. Il suo obiettivo è incoraggiare la condivisione di buone pratiche da parte degli Stati, delle parti sociali e degli altri attori e di contribuire al raggiungimento degli obiettivi del Patto mondiale per una migrazione sicura, ordinata e regolare.
- **L'irregolarità aumenta l'esposizione a situazioni di vulnerabilità e di violazione dei diritti umani, compresi i diritti del lavoro.** Le notizie riguardanti i lavoratori migranti in situazione irregolare che muoiono o s'infortunano durante il viaggio o sul lavoro sono spesso la maggiore fonte di attrazione dell'attenzione pubblica. Anche altri fattori o situazioni di irregolarità, come le difficoltà ad accedere al mercato del lavoro, la detenzione o il rischio di deportazione — spesso accompagnati da svantaggi legati alle caratteristiche individuali — possono generare situazioni di vulnerabilità dei lavoratori migranti irregolari. Questi fattori possono intersecarsi e moltiplicarsi o cambiare nel tempo³. L'irregolarità tende ad aumentare il rischio di tratta e sfruttamento, la discriminazione e ad altre violazioni dei diritti umani, compresi i diritti del lavoro. Essa può comprimere i salari di tutti i lavoratori e destabilizzare il mercato del lavoro. L'irregolarità può spingere i lavoratori migranti verso l'occupazione informale, con maggiori rischi di sfruttamento, assenza di protezione sociale, scarse competenze professionali e maggiori difficoltà nell'intermediazione e nella ricerca di un lavoro adeguato. I lavoratori poco qualificati o con un lavoro precario incontrano ulteriori ostacoli e sono particolarmente a rischio in termini di riconoscimento e rispetto dei loro diritti del lavoro. La forza lavoro di alcuni settori economici è inoltre caratterizzata da una forte rappresentanza di un

² OIL, *Matters Arising out of the Work of the 106th (2017) International Labour Conference. Follow-up to the Resolution Concerning Fair and Effective Labour Migration Governance*, GB.331/INS4/1(Rev), 2017.

³ Rete delle Nazioni Unite sulla Migrazione (UNMN), *Guidance Note. Regular Pathways for Admission and Stay for Migrants in Situations of Vulnerability*, luglio 2021.

genere e questo riflette e rafforza gli stereotipi e le disuguaglianze di genere nel mercato del lavoro. Le donne migranti in situazione irregolare possono essere più esposte a condizioni di sfruttamento lavorativo, a violenza e molestie di genere o a forme intersezionali di discriminazione. La pandemia di COVID-19 che, al momento della stesura del presente rapporto, continua a colpire il mondo non ha fatto altro che esacerbare queste situazioni di vulnerabilità e insicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici migranti irregolari.

- **Irregolarità non significa che i lavoratori migranti non abbiano diritti e che questi non debbano essere rispettati.** Tutti i migranti hanno i loro diritti umani a prescindere dallo status migratorio. Il rispetto dei questi diritti, compresi quelli del lavoro, è fondamentale per affrontare la migrazione irregolare per lavoro e deve essere la base per una gestione e una cooperazione efficace a tutti i livelli. Ci sono delle norme e strumenti internazionali sui diritti umani e sul lavoro che devono essere rispettate⁴. Insieme alla Dichiarazione dell'OIL sui principi e i diritti fondamentali del lavoro e al suo seguito (1998), la Dichiarazione del centenario dell'OIL sul futuro del lavoro (2019) e l'Appello globale all'azione per una ripresa dalla crisi causata dal COVID-19 che sia incentrata sulla persona (2021) forniscono una guida fondamentale per i responsabili delle politiche, i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro. Esistono delle esperienze e pratiche efficaci che facilitano il rispetto e la promozione dei diritti umani di tutti i lavoratori migranti in situazione irregolare, con particolare attenzione alla parità di accesso ai diritti per le donne migranti e i gruppi svantaggiati in situazione irregolare. Tali pratiche comprendono il rispetto e la realizzazione dei principi e dei diritti fondamentali del lavoro e dei diritti contenuti negli strumenti principali delle Nazioni Unite in materia di diritti umani. Esse garantiscono la parità di trattamento retributivo e alcune prestazioni di previdenza sociale legate al lavoro svolto in precedenza. Per mitigare l'impatto della pandemia di COVID-19, diversi paesi hanno adottato misure specifiche o temporanee per regolarizzare i lavoratori migranti in situazione d'irregolarità e per garantire loro l'accesso ad alcuni diritti sostanziali, tra cui l'assistenza sanitaria. Molti paesi stanno anche cercando soluzioni durature basate su meccanismi stabili di ammissione e soggiorno che accordino uno status regolare ai lavoratori migranti in situazione di vulnerabilità. Tali meccanismi possono apportare dei benefici all'economia e il mercato del lavoro dei paesi ospitanti, nonché stabilità e sicurezza ai lavoratori migranti in situazione irregolare.
- **L'accesso effettivo alla giustizia è essenziale.** I diritti non sono effettivi se i lavoratori migranti non hanno gli strumenti per garantirne i loro esercizi. Il diritto al ricorso effettivo e al risarcimento si applica a tutte le persone, siano esse cittadini o migranti e a prescindere dallo status giuridico del migrante. Il giusto processo per rivendicare i diritti deve essere garantito a tutti, senza avere timore dell'applicazione della legge sull'immigrazione. L'ispezione del lavoro ha un ruolo fondamentale nel garantire che la protezione concreta dei diritti dei lavoratori migranti. A questo proposito, è necessario creare delle reti istituzionali di protezione che separino l'applicazione delle leggi sull'immigrazione da quelle in materia di lavoro (i c.d. "*firewalls*"). Questa separazione è applicata da diversi governi e amministrazioni locali per garantire l'accesso all'assistenza sanitaria e ad altri servizi pubblici essenziali. Sono necessarie misure specifiche per garantire l'accesso paritario alla giustizia dei gruppi vulnerabili di lavoratori migranti in situazione irregolare. Queste persone potrebbero non essere consapevoli dei loro diritti o dei mezzi per rivendicarne l'applicazione. Esse potrebbero incontrare barriere linguistiche o vivere o lavorare in ambienti isolati e/o remoti. Le donne migranti si trovano spesso a svolgere lavori informali in situazioni di isolamento, il che rende ancora più difficile dare voce alle loro rivendicazioni. I governi, in collaborazione con le parti sociali, le organizzazioni dei lavoratori migranti e altre organizzazioni della società civile, possono garantire una maggiore protezione e contribuire a rispondere all'urgente necessità dei lavoratori migranti irregolari di rivendicare i loro diritti, sia nei paesi di origine che all'estero.

⁴ Si veda anche l'Allegato II al presente rapporto.

► **Strategie per prevenire la migrazione irregolare di manodopera in condizioni di abuso.** Sulla base delle norme e degli orientamenti internazionali, i governi hanno iniziato a sviluppare delle strategie e politiche per proteggere i diritti dei lavoratori migranti e affrontare la migrazione irregolare per motivi di lavoro. In questo ambito, esistono una serie di azioni e pratiche adottate da diversi paesi. Esse includono:

- *Pratiche per migliorare la raccolta di dati e lo scambio di informazioni* sulla migrazione irregolare per lavoro e sugli abusi, anche in collaborazione con le parti sociali. Tali pratiche possono migliorare l'allineamento delle politiche di ammissione con le esigenze del mercato del lavoro e i flussi migratori, generando benefici socioeconomici ai settori economici, alle comunità e ai lavoratori nazionali e migranti. Inoltre, esse contribuiscono a contrastare i pregiudizi e gli stereotipi sui lavoratori migranti in situazione irregolare.
- *Misure per dare informazioni accurate e assistenza ai lavoratori migranti in situazione irregolare:* gli Stati, le parti sociali e le organizzazioni della società civile hanno sviluppato un'ampia gamma di misure e programmi che forniscono conoscenza, assistenza legale e di altro tipo e supporto nella rivendicazione dei diritti. Queste pratiche comprendono strumenti legislativi e normativi, partenariati istituzionali e servizi diretti pre-partenza e all'arrivo. L'organizzazione dei lavoratori migranti nei paesi di destinazione, anche attraverso il coordinamento transfrontaliero tra i sindacati, genera dei meccanismi di supporto collettivo.
- *Anche le pratiche nazionali e transnazionali sul reclutamento equo*, allineate sul rispetto dei diritti umani riconosciuti a livello internazionale e sulle linee guida dell'OIL sul reclutamento equo, possono contribuire a prevenire dei percorsi migratori irregolari. In questo ambito, si ricomprende l'istituzione di meccanismi nazionali, bilaterali e transfrontalieri per regolamentare il reclutamento, perseguire ed eliminare le pratiche di sfruttamento e gli abusi come il lavoro forzato e la tratta di persone e sanzionare i datori di lavoro in caso di reclutamento e ingaggio non autorizzati. Le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro fondamentali per combattere il reclutamento non equo e i suoi collegamenti con il lavoro forzato e la tratta di esseri umani.
- *Cooperazione e dialogo sociale.* Le parti sociali svolgono un ruolo essenziale nella consultazione e nel coordinamento con i governi — sia a livello nazionale che tra i paesi — sulle misure relative alla prevenzione della migrazione irregolare per motivi di lavoro e sui rimedi alle condizioni abusive. La coerenza delle politiche e un approccio coordinato che rispetti i diritti umani sono fondamentali per una governance nazionale della migrazione irregolare per lavoro basata sui diritti. È anche una base indispensabile per l'efficacia della cooperazione a livello internazionale, regionale e bilaterale.
- *Misure di salvaguardia per prevenire l'irregolarità al momento della perdita del lavoro.* Per prevenire la migrazione irregolare di manodopera è necessario dotarsi di misure volte a evitare che i lavoratori migranti cadano in uno status di irregolarità al momento della perdita del lavoro, consentendo la possibilità di trovare un nuovo lavoro. Nel contesto della pandemia di COVID-19, le misure volte a facilitare l'estensione dei visti, le sanatorie o il rinnovo dei permessi di lavoro o di soggiorno hanno garantito ai lavoratori migranti l'accesso continuo ai servizi essenziali e al lavoro regolare, evitando un aumento dell'irregolarità.

Sulla gestione delle situazioni di irregolarità dei lavoratori migranti, esistono diverse pratiche emergenti che necessitano una maggiore diffusione e replicazione. Si spera che questo compendio contribuisca a sviluppare risposte appropriate e strategie basate sui diritti e che incoraggi l'identificazione e la diffusione di ulteriori pratiche promettenti, anche attraverso il dialogo e la cooperazione transfrontaliera.



Promuovere la giustizia sociale e il lavoro dignitoso

L'Organizzazione Internazionale del Lavoro è l'agenzia delle Nazioni Unite per il mondo del lavoro che riunisce governi, datori di lavoro e lavoratori per definire un approccio al futuro del lavoro incentrato sulla persona, attraverso la creazione di occupazione, i diritti sul lavoro, la protezione sociale e il dialogo sociale.

ilo.org

Organizzazione Internazionale del Lavoro

Route des Morillons 4
1211 Genève 22
Svizzera
ilo.org

Ufficio per l'Italia e San Marino
Villa Aldobrandini
Via Panisperna 28
00184 Roma
rome@ilo.org
ilo.org/rome