



► **La migrazione per lavoro**

Legislazione e prassi applicative in Italia

Maria Grazia Giammarinaro

► **La migrazione per lavoro**

Legislazione e prassi applicative in Italia

Maria Grazia Giammarinaro

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: Maria Grazia Giammarinaro, *La migrazione per lavoro: Legislazione e prassi applicative in Italia*, 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 Genève 22 (Svizzera), o via e-mail a rights@ilo.org.

Maria Grazia Giammarinaro, *La migrazione per lavoro: Legislazione e prassi applicative in Italia*, Roma, Organizzazione 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**

Premessa	1
Introduzione	3
► 1 La tutela dei diritti dei/delle lavoratori/trici migranti	5
1.1 Il contesto normativo internazionale	5
1.2 Il contesto normativo nazionale e l'ingresso per lavoro	7
1.3 Le possibilità di stabilizzazione del soggiorno	12
1.4 L'applicazione degli standard internazionali sul lavoro	13
► 2 Misure di prevenzione e protezione dallo sfruttamento lavorativo dei mi- granti	17
2.1 Prevenzione e protezione da pratiche abusive di reclutamento e intermediazione	17
2.2 Prevenzione e protezione dallo sfruttamento lavorativo	18
2.3 La protezione dei/delle migranti vulnerabili	20
Conclusioni	23
Bibliografia	31

Premessa

La nota tematica “La migrazione per lavoro: legislazione e prassi applicative in Italia” è stata preparata da Maria Grazia Giammarinaro, Professoressa aggiunta di legislazione sui diritti umani dell’Università Nazionale d’Irlanda, Galway, già Magistrata e Relatrice Speciale delle Nazioni Unite sulla tratta di persone a scopo di sfruttamento.

Le informazioni contenute nella nota sono state raccolte per supportare il lavoro di analisi delle politiche e delle istituzioni sulle migrazioni per lavoro che l’Ufficio internazionale del lavoro sta conducendo in Italia in collaborazione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e la Commissione europea.

La responsabilità per le opinioni espresse nella nota tematica è interamente a carico dell’autrice. La pubblicazione della stessa nota non implica l’adesione da parte dell’Ufficio internazionale del lavoro alle opinioni in essa espresse.

► Introduzione

La presente nota tematica ricostruisce la disciplina in materia di legislazione sugli ingressi e sul soggiorno dei migranti, centrando l'attenzione su coloro che si spostano per motivi di lavoro e coloro che, pur sfuggendo a conflitti, persecuzioni o calamità, cercano lavoro o sono impiegati/e in un paese diverso da quello di provenienza. L'analisi prende in considerazione sia i lavoratori e le lavoratrici provenienti da un paese dell'Unione europea, sia quelli/e provenienti da paesi extra UE, soffermandosi in particolare su questi ultimi, regolari o irregolari.

L'analisi parte dagli strumenti internazionali rilevanti per la governance delle migrazioni per lavoro e per il riconoscimento e l'effettività dei diritti dei migranti. In particolare, l'esame del quadro normativo risultante dagli strumenti dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e delle Nazioni Unite evidenzia che le migrazioni per lavoro, se gestite in modo efficace ed equo, possono avere effetti positivi per i paesi di origine e di destinazione, oltre che per gli/le stessi/e lavoratori/trici. Gli strumenti internazionali evidenziano inoltre che i diritti umani fondamentali devono essere riconosciuti anche ai migranti irregolari.

Più articolato è il quadro che emerge a livello comunitario, dove non vi è una legislazione onnicomprensiva sulla migrazione. La materia è regolata per ambiti specifici, ovvero disciplinando settori — pure importanti come quello dei lavoratori ad alta qualifica — ma con il rischio di peggiorare le disuguaglianze tra questi ultimi e i lavoratori a qualifica medio-bassa, essenziali per il mercato del lavoro dei paesi membri.

Vengono poi esaminati i principali strumenti normativi italiani. L'analisi non riguarda l'intero quadro legislativo in materia di immigrazione, né ha la pretesa di offrire un esame approfondito delle leggi prese in considerazione, ma si concentra sugli aspetti rilevanti per la disciplina degli ingressi per lavoro e dei titoli di soggiorno, ivi compresi i permessi per lavoro e altri titoli suscettibili di essere convertiti in permessi per lavoro. Vengono inoltre analizzati gli aspetti della normativa relativi all'intermediazione, ai rimedi (compreso il risarcimento), e la protezione dei lavoratori e delle lavoratrici sottoposti a condizioni di particolare sfruttamento, e/o vulnerabili.

Lo scopo dell'analisi è duplice: valutare l'efficienza e l'efficacia del sistema di governance delle migrazioni per lavoro, ed evidenziarne alcune implicazioni in termini di ipotesi di riforma del sistema vigente.

Con riferimento al primo obiettivo, l'analisi verte sulla disciplina dell'ingresso e del soggiorno a partire dalla Legge n. 286/98 (Testo unico sull'immigrazione — TUI) e successive modifiche, in particolare la Legge n. 189/2002, prendendo in considerazione anche alcuni risultati della sua applicazione. Si analizzano, alla luce della normativa vigente, le opportunità di ingresso regolare, di stabilizzazione del soggiorno regolare, e di emersione del lavoro e del soggiorno irregolare. Il nesso stabilito dalla legislazione vigente fra contratto di lavoro e permesso di soggiorno, che richiede un incontro “a distanza” tra domanda e offerta di lavoro, unitamente alle ulteriori condizioni relative ai limiti numerici dei flussi, alla previa verifica di indisponibilità di manodopera nazionale e all'esistenza di un accordo internazionale con il paese di provenienza, limitano, di fatto, gli ingressi legali per lavoro a cifre esigue, addirittura inferiori alle quote di ingresso, e producono irregolarità del soggiorno e del lavoro. Per quanto riguarda le limitate opportunità di stabilizzazione, vengono analizzati i titoli di soggiorno che consentono la conversione in permesso di lavoro, con particolare riferimento al lavoro stagionale, ai richiedenti asilo e ai rifugiati e ai permessi per protezione speciale. Vengono altresì menzionate le periodiche sanatorie attuate per intervenire sugli effetti di un sistema che presenta delle disfunzionalità, considerato che non è prevista alcuna forma di emersione individuale del lavoro informale connesso al soggiorno irregolare.

I criteri utilizzati per una valutazione complessiva della governance delle migrazioni per lavoro sono tre, secondo un approccio basato sui diritti. Il primo si riferisce all'applicazione degli standard internazionali sui diritti dei lavoratori migranti previsti dalle Convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 97 del 1949 e n. 143 del 1975, con particolare riferimento ai diritti derivanti da prestazioni lavorative prelieve, incluso il diritto al recupero dei salari non corrisposti, applicabile anche ai lavoratori migranti in situazioni di irregolarità.

Il secondo criterio è l'efficacia degli strumenti di prevenzione e protezione da pratiche abusive di reclutamento e intermediazione, la prevenzione e la protezione dallo sfruttamento, e la protezione dei/delle migranti vulnerabili. A questo proposito, si evidenzia il carattere innovativo della normativa contenuta nell'articolo 603-bis del Codice penale, laddove tuttavia lo strumento repressivo necessiterebbe di essere accompagnato da misure di intermediazione legale e di presa in carico dei lavoratori/trici interessati/e. La prevenzione dello sfruttamento lavorativo prevede ancora pochi strumenti di *due diligence*. La protezione dallo sfruttamento, in mancanza di rimedi efficaci e accessibili per il recupero dei salari e il risarcimento, è limitata alla protezione frammentaria delle categorie considerate vulnerabili fra cui i minori, i richiedenti asilo e i rifugiati, le vittime di tratta, le vittime di intermediazioni illecite e sfruttamento lavorativo e i/le migranti vulnerabili allo sfruttamento.

Il terzo criterio è relativo all'esigenza di una governance basata su una prospettiva di genere (*gender-sensitive*), alla luce non solo della consistente presenza femminile nella popolazione migrante, ma anche della sua concentrazione nel lavoro domestico e di cura, oltre che in alcuni settori produttivi, in primo luogo l'agricoltura. A questo proposito, va considerato come, riguardo al sistema degli ingressi e tenuto conto del contesto di generale insufficienza dei canali legali, non vi sia alcun percorso dedicato al lavoro domestico e di cura, nonostante il settore abbia una strutturale necessità del lavoro delle donne migranti. Per l'agricoltura, gli ingressi legali sono solo per lavoro stagionale.

Il secondo obiettivo di questo studio è l'individuazione delle implicazioni per le politiche, e la formulazione di ipotesi di riforma quali, per esempio, l'istituzione di canali legali per le migrazioni per lavoro, numericamente significativi e accessibili, ivi compresi quelli per ricerca di lavoro, accompagnati da misure di emersione permanente del lavoro e del soggiorno irregolare. Vengono anche indicate le possibilità di intervenire sull'intermediazione legale, prevedendo procedure rapide di mediazione per il recupero dei salari e alla presa in carico e protezione dei/delle migranti vulnerabili. L'analisi evidenzia l'esigenza di definire un approccio che tenga conto delle esigenze, scientificamente verificate, del mercato del lavoro, e che, in applicazione degli *standard* internazionali, riconosca e renda effettivi i diritti umani e i diritti del lavoro dei/delle migranti, con un'ottica attenta alle questioni di genere.

► 1 La tutela dei diritti dei/delle lavoratori/trici migranti

1.1 Il contesto normativo internazionale

Nel corso degli ultimi decenni è stato sviluppato un corpus di strumenti internazionali dedicati ai lavoratori migranti, le cui pietre miliari sono rappresentate dalla Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) sui lavoratori migranti (riveduta) n. 97 del 1949¹, e la Convenzione sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti, n. 143 del 1975².

Le due Convenzioni contengono una definizione di persona migrante che include sia coloro che emigrano in vista di trovare un lavoro subordinato in un altro paese, sia coloro che vi sono ammessi per lavoro. Tale definizione non necessariamente implica che il lavoro debba costituire lo scopo principale della migrazione. Può trattarsi infatti di una migrazione resa necessaria da una situazione di pericolo o insicurezza, nel cui contesto la prospettiva di un lavoro svolge comunque un ruolo centrale nel processo di mobilità, rendendo tutte le garanzie previste per il lavoratore migrante applicabili anche ai cosiddetti migranti forzati e ai rifugiati.

Mentre la Convenzione n. 97 si applica prevalentemente ai migranti regolari, la Convenzione n. 143 assicura importanti garanzie anche ai migranti irregolari. In particolare, l'articolo 1 di questa Convenzione impegna gli Stati membri a rispettare i diritti umani fondamentali di tutti i lavoratori migranti.

Il Protocollo OIL n. 29 del 2014, complementare alla Convenzione sul lavoro forzato del 1930³, oltre alla repressione del lavoro forzato, prevede strumenti innovativi per la tutela dei diritti e l'accesso ai rimedi a favore dei lavoratori e delle lavoratrici che hanno subito forme di sfruttamento che rientrano nella nozione di lavoro forzato. A tale riguardo, assume particolare importanza l'articolo 4, che prevede per i lavoratori e le lavoratrici assoggettati/e a forme di lavoro forzato — e indipendentemente dalla loro presenza sul territorio nazionale o dal loro status giuridico — l'accesso a meccanismi di ricorso e di risarcimento adeguati ed efficaci.

L'impegno dell'OIL per la tutela dei lavoratori e delle lavoratrici migranti passa anche attraverso La Dichiarazione sui principi e diritti fondamentali del lavoro del 1998 che si applicano anche ai migranti irregolari⁴. Nel 2006 è stato adottato il Quadro multilaterale dell'OIL sulle migrazioni per lavoro⁵. Pur trattandosi di uno strumento non vincolante, il documento disegna il contesto di principi e diritti ai quali le politiche degli Stati devono uniformarsi, fra cui il lavoro dignitoso per tutti, la governance delle migrazioni, la protezione dei lavoratori migranti, il nesso tra migrazioni e sviluppo, l'espansione della cooperazione internazionale; il ruolo cruciale delle parti sociali, il dialogo sociale e la concertazione tripartita in materia di politiche dell'immigrazione per lavoro; e lo sviluppo di politiche migratorie sensibili alle questioni di genere⁶.

¹ Convenzione OIL n. 97 del 1° luglio 1949 sui lavoratori migranti (riveduta), ratificata dall'Italia nel 1952.

² Convenzione OIL n. 143 del 24 giugno 1975 sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti, ratificata dall'Italia nel 1981.

³ Protocollo del 2014 relativo alla Convenzione sul lavoro forzato del 1930.

⁴ M. Borzaga, *Politiche di contrasto allo sfruttamento del lavoro: OIL, UE tra sanzioni e prevenzione*, in *Lavoro e Diritto*, fascicolo 2, primavera 2021.

⁵ Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), *Quadro multilaterale dell'ILO sulle migrazioni per lavoro. Principi e Linee guida non vincolanti per un approccio alle migrazioni per lavoro basato sui diritti*, Roma, 2007.

⁶ OIL, *Migrazione equa: un'agenda per l'OIL*. Rapporto del Direttore Generale alla 103ª Conferenza Internazionale del Lavoro, 2014.

Il Patto mondiale delle Nazioni Unite per una migrazione sicura, ordinata e regolare, basato sulla Dichiarazione di New York adottata nel 2016, in coerenza con l'obiettivo 10.7 dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, è volto ad affrontare tutti gli aspetti delle migrazioni, compresi gli aspetti umanitari, di sviluppo e quelli relativi ai diritti umani. Esso presenta inoltre un quadro propositivo per una cooperazione internazionale onnicomprensiva sulle migrazioni e la mobilità umana.

Dagli strumenti internazionali citati emerge una visione della migrazione per lavoro che ne evidenzia gli effetti positivi sia per i paesi di origine sia per i paesi di destinazione, così come per i lavoratori. Riconoscendo il diritto degli Stati di sviluppare le proprie politiche migratorie e del lavoro, l'OIL appunta l'attenzione sulla necessità di adottare politiche volte a governare efficacemente le migrazioni per lavoro e proteggere i lavoratori migranti, di cui si sottolinea la vulnerabilità e quindi l'esposizione al rischio di discriminazioni in base al genere, alla razza e allo status migratorio⁷.

La questione della migrazione per lavoro non è stata affrontata nella sua globalità dall'Unione europea (UE). A causa dell'opposizione di molti Stati membri, la UE ha scelto di legiferare solo in alcuni settori, tra cui il lavoro stagionale⁸, i lavoratori altamente qualificati⁹, ed il permesso unico di soggiorno¹⁰. La legislazione dell'UE ha puntato a stabilire regole comuni soprattutto per i lavoratori ad alta qualifica, in particolare con la Direttiva sulla Carta blu, recentemente modificata. Fa eccezione la Direttiva sui lavoratori stagionali, non osteggiata dagli Stati membri in quanto non propedeutica a una stabilizzazione sul territorio. La Direttiva sul permesso unico aveva l'obiettivo di facilitare le procedure di ingresso e di soggiorno per lavoro e di sancire il diritto alla parità di trattamento, escludendo i lavoratori stagionali, gli autonomi e i lavoratori distaccati. Nel 2019, in occasione della valutazione sull'implementazione della Direttiva, la Commissione notava che alcuni Stati membri avevano complicato le procedure che volevano essere comuni e semplici, vanificando così uno degli obiettivi della Direttiva stessa¹¹.

Per i temi trattati in questa nota tematica sono rilevanti anche la Direttiva sui permessi di soggiorno alle vittime di tratta e traffico di migranti¹², la Direttiva sulla tratta¹³ e la Direttiva che impone sanzioni ai datori di lavoro che impiegano migranti irregolari, la quale attribuisce anche alcuni diritti ai lavoratori assunti illegalmente¹⁴. Si tratta di Direttive che intervengono in vario modo sulla materia dei migranti vulnerabili, e che stabiliscono regole volte alla loro protezione.

⁷ OIL, *Quadro multilaterale dell'ILO sulle migrazioni per lavoro*, op. cit.

⁸ Direttiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali.

⁹ Nel 2021 è stata approvata la riforma della Direttiva 2009/50/CE sulla Carta blu, che si applica ai lavoratori e alle professioni altamente qualificate. Direttiva (UE) 2021/1883 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2021 sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati

¹⁰ Direttiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.

¹¹ T. de Lange, *Recasting the Single Permit Directive: Furthering the protection of migrants at work in the EU*, Radboud University Nijmegen, 2022.

¹² Direttiva 2004/81/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti.

¹³ Direttiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la Decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI.

¹⁴ Direttiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimento nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

Per quanto riguarda gli ingressi, la UE, pur lasciando piena autonomia agli Stati membri, ha adottato politiche di controllo delle frontiere esterne e di contenimento dei flussi migratori. Il nuovo Patto per l'immigrazione dell'UE si è sostanzialmente posto in linea di continuità con tali politiche securitarie, rischiando di limitare ulteriormente i diritti dei migranti e dei richiedenti asilo alle frontiere esterne dell'UE¹⁵.

Le donne costituiscono circa la metà delle persone migranti al livello globale¹⁶. Ciò impone di riflettere sull'insieme delle leggi e delle politiche sull'immigrazione alla luce delle questioni di genere. La migrazione delle donne generalmente tende a farsi stanziale, e in ogni caso crea le condizioni della riproduzione sociale¹⁷. Con ciò viene tendenzialmente disarticolata la dicotomia tra produzione e riproduzione sociale, con le connesse tradizionali gerarchie che assegnano il primato alla produzione relegando i lavori della riproduzione sociale in una sfera di tendenziale informalità e limitazione dei diritti. Quando si parla di migrazione di lavoro, e a maggior ragione di sfruttamento lavorativo, spesso si fa riferimento alla sfera direttamente produttiva, senza tenere conto che buona parte dei lavoratori migranti, e ancor più le lavoratrici, sono impiegati nell'economia informale e nei lavori della riproduzione sociale, a cominciare dal lavoro domestico e di cura. La migrazione di lavoro delle donne deve quindi essere affrontata con un approccio *gender sensitive*, che peraltro trova riscontro in numerosi documenti non vincolanti dell'Unione europea sulla prevenzione e il contrasto delle discriminazioni di genere, che devono essere lette, soprattutto in materia di immigrazione, in un'ottica intersezionale¹⁸. Nel vissuto delle donne migranti possono verificarsi connessioni tra diversi fattori di vulnerabilità e di discriminazione, a causa della loro appartenenza a un genere, a una provenienza geografica e/o etnica, alla loro situazione familiare e alla responsabilità di cura. La coesistenza di tali cause di vulnerabilità, così come del resto anche delle potenzialità di resilienza e libertà connesse con l'intreccio intersezionale delle loro appartenenze¹⁹, deve essere preso in considerazione in tutte le politiche migratorie, e in particolare in quelle volte alla protezione dei diritti dei/delle migranti.

1.2 Il contesto normativo nazionale e l'ingresso per lavoro

I cittadini di un paese dell'Unione europea hanno libertà di circolare, soggiornare e stabilirsi sul territorio italiano per lavorare. La materia è regolata dal d. lgs. n. 30/2007, attuativo della Direttiva 2004/38/CE, che sancisce, fra l'altro, la parità di trattamento rispetto ai cittadini italiani. Nel limite del periodo di tre mesi, il cittadino comunitario può soggiornare liberamente, con il solo possesso di un documento valido di identità. Al di là dei tre mesi, può soggiornare se svolge lavoro subordinato o autonomo, se dispone per sé stesso e per i familiari di risorse adeguate, se segue un corso di studi o formazione, ovvero se è un familiare di un cittadino dell'Unione europea che ha diritto di soggiornare secondo quanto previsto per i casi precedenti. Sono previste specifiche tutele in caso di inabilità al lavoro, disoccupazione involontaria e formazione professionale. Il diritto di soggiorno diventa permanente dopo cinque anni di soggiorno legale continuativo, anche in assenza delle condizioni previste dagli articoli precedenti.

Sono dunque previste restrizioni anche per il soggiorno dei cittadini e delle cittadine di paesi dell'Unione europea. Di fatto, è difficile anche per i cittadini comunitari assicurarsi la continuità del soggiorno, in presenza di una elevata frammentazione del mercato del lavoro e precarizzazione dei contratti. Dagli studi dedicati allo sfruttamento lavorativo, emerge che non solo i/le cittadini/e

¹⁵ M. Borraccetti, *Il nuovo patto europeo sull'immigrazione e l'asilo. Continuità o discontinuità col passato?* In *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, 2021, n. 1.

¹⁶ IDOS, *Dossier Immigrazione*, 2021.

¹⁷ E. Rigo, *La straniera. Migrazioni, asilo, sfruttamento in una prospettiva di genere*, Carocci, 2022.

¹⁸ E. Bonini, G. Mezzetti, L.E. Ortensi, *Donne migranti tra opportunità e discriminazioni. La necessità di un approccio intersezionale*, in ISMU, *XXVII Rapporto sulle migrazioni 2021*, Franco Angeli, 2022.

¹⁹ B. Coccia, G. Demaio, M.P. Nanni, *Le migrazioni femminili in Italia. Percorsi di affermazione oltre le vulnerabilità*, IDOS e Istituto di Studi Politici S. Pio V, Roma, 2023.

extracomunitari/e, ma anche quelli/e comunitari/e possono presentare condizioni di vulnerabilità sociale e divenire vittime di sfruttamento. Da questo punto di vista, le donne si trovano in una posizione di particolare vulnerabilità, in larga misura connessa con il carico esclusivo delle responsabilità familiari che le rende talora ancor più dipendenti dai datori di lavoro, con la minore forza negoziale dovuta anche al modello familiare tradizionale, e con le culture patriarcali di dominio che le espongono al rischio di violenza e molestie sessuali sul luogo di lavoro²⁰.

L'insieme di norme che regolano l'ingresso per lavoro dai paesi extra UE in Italia è molto più complesso. Prima della Legge n. 943/1986, che dava attuazione alla Convenzione OIL n. 143 del 1975, la materia dell'immigrazione era regolata nel contesto del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza. Ma è solo nel 1990, con la Legge n. 39/1990, che si tenta di costruire un quadro per regolare la condizione giuridica dello "straniero" in Italia. Tale norma ha introdotto la decretazione flussi, che sarebbero stati determinati in relazione alle "esigenze dell'economia nazionale". All'epoca, tuttavia, l'esistenza di un rapporto di lavoro non era presupposto necessario del primo rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno.

Con il d. lgs. n. 286/1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero — TUI), che per la prima volta disegnò un quadro organico della disciplina dell'immigrazione, il nesso tra permesso di soggiorno e contratto di lavoro divenne più stringente. L'autorizzazione all'ingresso regolare in Italia era consentita, anche in assenza di un contratto di lavoro già stipulato "a distanza", condizionatamente alla "sponsorizzazione". Lo sponsor era abilitato a prestare una garanzia, nei limiti delle quote, contestualmente alla domanda di autorizzazione all'ingresso di un/una lavoratore/trice sponsorizzato/a. La garanzia era una fideiussione bancaria per un importo stimato, destinato ad assicurare sostentamento, alloggio e cure mediche per un anno. Se nel periodo di un anno il/la lavoratore/trice sponsorizzato/a stipulava un contratto di lavoro subordinato, il suo permesso veniva convertito in permesso di lavoro. In caso contrario, doveva rientrare nel paese di origine. Il sistema dello sponsor fu poi abrogato dalla Legge n. 189/2002, perché considerato un canale di ingresso di futuri irregolari, sebbene ciò sembrasse smentito dai primi dati statistici sulla sua attuazione²¹. Sebbene il periodo limitato di applicazione del meccanismo della sponsorizzazione non consenta un giudizio compiuto sulla sua efficacia in Italia, il sistema fu accolto con favore da molti studiosi e operatori sociali, come strumento per valorizzare le opportunità offerte dalla "catena migratoria"²². D'altra parte, occorre ricordare che in altri paesi, dove sistemi simili sono stati adottati, essi si sono rivelati fonte di abusi, di sfruttamento e di dipendenza dagli sponsor attraverso il meccanismo del debito.

La Legge n. 189/2002 ha introdotto nel TUI l'articolo 5-bis, con il quale l'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato è divenuta condizione indispensabile per il rilascio del permesso di soggiorno. Questo articolo prevede un contratto di soggiorno per lavoro subordinato, condizionato alla garanzia da parte del datore di lavoro della disponibilità di un alloggio per il lavoratore e l'impegno al pagamento delle spese di viaggio per il rientro del lavoratore nel paese di provenienza.

A partire dalla Legge 39/1990, e in base al TUI vigente, gli ingressi sono regolati dalla programmazione dei flussi e non devono superare le quote annuali previste con decreto (articolo 21). Il d. lgs. n. 286/1998 prevedeva una programmazione triennale poi abbandonata nel 2005. La decretazione flussi annuale non appare ancorata a dati scientificamente verificati sulle esigenze del mercato del lavoro e dei settori nei quali è più evidente la carenza di manodopera nazionale. Se ne è dedotto che i decreti hanno in realtà lo scopo di porre dei limiti agli ingressi regolari.

²⁰ L. Palumbo, A. Sciarba, *The Vulnerability to Exploitation of Migrant Women in Agriculture in the EU: The Need for a Human Rights and Gender-based Approach*, European Parliament, Brussels, 2018.

²¹ Cfr. Caritas, Dossier statistico Immigrazione, 2001.

²² M. Paggi, *L'ingresso per lavoro: la decretazione annuale dei flussi. Criteri ed evoluzione normativa*, in M. Giovannetti, N. Zorzella (a cura di), *Ius Migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Franco Angeli, 2020, il quale riafferma la valutazione positiva sul sistema della sponsorizzazione; cfr. anche, P. Bonetti, *Disciplina del lavoro, Sez. I, Profili generali e costituzionali*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli Stranieri*, CEDAM, Padova, 2004.

La previsione di un incontro a distanza tra domanda e offerta di lavoro ha, di fatto, reso inefficace il sistema previsto dall'articolo 5-bis del TUI²³. È stata ampiamente posta in evidenza la difficile, se non impossibile, praticabilità di tale meccanismo, che richiederebbe al datore di lavoro di avviare una procedura lunga e complessa per “chiamare” un lavoratore o una lavoratrice residente in un paese extracomunitario di cui non conosce le effettive competenze. Risulta chiaro che, soprattutto in relazione agli impieghi in cui le qualità della persona sono decisive (per esempio il lavoro di cura) il sistema non consente alcuna possibilità di vaglio preventivo da parte del datore di lavoro e ciò può portare a conseguenze gravi per le donne migranti, che sono la grande maggioranza delle persone occupate nel lavoro domestico e di cura.

Inoltre, la stessa possibilità di avvalersi di un lavoratore o una lavoratrice straniero/a è subordinata alla previa verifica di indisponibilità di disoccupati iscritti alle liste di collocamento, con qualifica corrispondente a quella per la quale viene richiesta l'autorizzazione da parte del datore di lavoro (articolo 22). La verifica di indisponibilità è un ostacolo quasi insormontabile, poiché per i lavoratori o le lavoratrici a bassa qualifica, la dicitura generica è sempre, almeno formalmente, presente nelle liste di collocamento.

Lo scopo di assicurare la preferenza ai lavoratori residenti in Italia potrebbe essere molto più facilmente perseguito e raggiunto attraverso la previa indicazione dei settori e qualifiche per le quali viene registrata dagli istituti di ricerca preposti una domanda di lavoro non soddisfatta. La complessa e lenta procedura di chiamata dall'estero, nei limiti delle quote e previa verifica di indisponibilità, appare in linea con le politiche — prevalenti anche al livello europeo — di contenimento dei flussi migratori, più che con il dichiarato obiettivo di consentire l'ingresso regolare per lavoro di cittadini di paesi extra UE.

Al contenimento dei flussi in ingresso fanno riscontro le limitate opportunità di stabilizzazione/regolarizzazione del soggiorno per coloro che già si trovano in Italia. Non è prevista la possibilità di convertire un permesso di soggiorno temporaneo in un permesso di lavoro, qualora il lavoratore o la lavoratrice stipulino un contratto di lavoro dopo avere fatto ingresso regolarmente in Italia per turismo, quand'anche fossero rispettate tutte le condizioni previste per l'ingresso regolare (quote e indisponibilità di forza lavoro locale). Un aspetto innovativo della legislazione italiana è la previsione di alcune opportunità di stabilizzazione per i lavoratori stagionali. La conversione del permesso, tuttavia, è subordinata al possesso di determinati requisiti. Al di là del lavoro stagionale, le possibilità di stabilizzazione del soggiorno per coloro che si trovano regolarmente in Italia ad altro titolo sono modeste. Non è prevista alcuna procedura per la regolarizzazione/emersione dei/delle lavoratori/trici extracomunitari/e che, entrati illegalmente, sono costretti al lavoro irregolare. La disfunzionalità del sistema è confermata dalla circostanza che si siano rese necessarie periodiche sanatorie.

Il meccanismo dell'incontro a distanza tra domanda e offerta di lavoro, unitamente alle altre restrizioni, provoca la limitazione degli ingressi regolari per lavoro a percentuali modeste²⁴, sempre inferiori alle quote previste dai decreti flussi. Il sistema incentiva, inoltre, la pratica elusiva di un accordo tra un lavoratore o lavoratrice già soggiornante e impiegato/a irregolarmente in Italia e un datore di lavoro, al quale segue il rientro nel paese di origine fino all'ottenimento del visto di ingresso per lavoro, sempre che il datore stesso sia disposto non solo ad avviare la procedura ma anche ad attendere i tempi di disbrigo della pratica lasciando a disposizione il posto di lavoro. Si può dunque parlare di un meccanismo che non solo non garantisce il raggiungimento del fine dichiarato — garantire ingressi regolari programmati — ma che ha la funzione di ostacolare gli ingressi regolari e incentivare una sorta di sanatoria al livello individuale.

²³ M. Paggi, *L'ingresso per lavoro*, cit.

²⁴ La sostanziale assenza di canali di ingresso regolare è posta in evidenza da molti studiosi. Cfr. fra gli altri, E. Codini, *Il quadro normativo*, in ISMU, *XXVII Rapporto sulle migrazioni 2021*, Franco Angeli, 2022; IDOS, *Dossier statistico immigrazione*, 2022.

La connessione tra contratto di lavoro e permesso di soggiorno è resa ancora più stringente dalla previsione dell'articolo 22 comma 11 TUI che, nonostante la dichiarazione iniziale reciti che "la perdita del posto di lavoro non costituisce motivo di revoca del permesso di soggiorno al lavoratore extracomunitario e ai suoi familiari legalmente soggiornanti", chiarisce subito dopo che il lavoratore che perde il posto, anche per dimissioni, resta iscritto nelle liste di collocamento per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno e comunque per un periodo non inferiore a un anno. La realtà, dunque, è diversa da quella descritta dall'*incipit* della norma: a seguito della perdita del posto di lavoro, il soggiorno è tollerato per un anno, ferma restando la necessità di stipulare un nuovo contratto per garantire la prosecuzione del soggiorno regolare. Dopo tale periodo, il cittadino extracomunitario deve dimostrare di possedere i requisiti reddituali indicati dall'articolo 29 comma 3 lettera b), ovvero reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale aumentato della metà dell'importo dell'assegno sociale per ogni familiare, condizione irrealistica per un/a disoccupato/a.

La connessione tra contratto di lavoro e permesso di soggiorno, che potrebbe apparire *prima facie* come il riconoscimento della centralità del lavoro nella disciplina degli ingressi e del soggiorno, si traduce in realtà in un sistema quasi del tutto inapplicabile, che penalizza di fatto gli ingressi per lavoro. Inoltre, le limitate possibilità di conversione di altri titoli di soggiorno in permesso di lavoro ostacolano la stabilizzazione per lavoro anche nei casi in cui l'immigrato/a ha un titolo regolare, e dunque favorisce il lavoro irregolare e ne ostacola l'emersione. La fine del soggiorno regolare a seguito della perdita del lavoro, dopo un anno di tentativi infruttuosi di trovarne un altro, può produrre una caduta nell'irregolarità perfino dopo anni di permanenza del lavoratore/trice sul territorio italiano.

D'altra parte, tra la fine degli anni '90 e i primi anni 2000, è stata rivista la disciplina giuslavoristica precedente, caratterizzata dal ruolo centrale del contratto di lavoro subordinato a tempo pieno e di durata indeterminata²⁵. Il proliferare di contratti di collaborazione precari e flessibili ha reso ancora più inattuale la connessione tra rapporto di lavoro e regolarità del soggiorno, che costituisce pertanto un ostacolo insormontabile all'accesso ai diritti sociali per molti lavoratori e lavoratrici immigrati/e.

Occorre inoltre sottolineare che il sistema attuale produce una dipendenza del/della lavoratore/trice dal datore di lavoro, che è arbitro dell'unica opportunità per il/la migrante di restare sul territorio italiano. Tale circostanza può indurre molti/e ad accettare condizioni di lavoro e di alloggio inique, come accade in agricoltura²⁶, o comunque caratterizzate da salari inferiori a quelli dovuti e da orari gravosi, come nella maggioranza delle situazioni di lavoro domestico e di cura²⁷.

Le quote di ingresso stabilite dai decreti flussi sono altresì condizionate all'esistenza di accordi bilaterali di cooperazione "finalizzati alla regolamentazione dei flussi di ingresso e delle procedure di riammissione" (articolo 21 comma 1 del TUI). Si tratta di accordi di riammissione con i quali i paesi convenzionati accettano di riammettere i cittadini di quel paese espulsi o rimpatriati per qualsiasi motivo. Tali accordi hanno privilegiato la dimensione securitaria del contenimento dei flussi di migranti e di richiedenti asilo piuttosto che la governance delle migrazioni attraverso canali regolari di ingresso. Vanno nella stessa direzione gli accordi con vari paesi di origine per il rimpatrio dei migranti, che marginalizzano il tema dei nuovi ingressi²⁸.

²⁵ I momenti di svolta sono la Legge 24 giugno 1997 n. 196 (c.d. "Pacchetto Treu") e la Legge Delega 14/02/2003 (c.d. Legge Biagi), e successivo D. Lgs. 10/09/2003, n. 276.

²⁶ FLAI-CGIL, Osservatorio Placido Rizzotto, *VI Rapporto Agromafie e Caporalato*, 2022.

²⁷ *Slaves No More, Donne gravemente sfruttate. Il diritto di essere protagoniste*, Rapporto 2022; A. Brambilla, P. Degani, M. Paggi, N. Zorzella (a cura di), *Donne straniere, diritti umani, questioni di genere. Riflessioni su legislazione e prassi*, ASGI, 2022.

²⁸ M. Ambrosini, *Le politiche sugli ingressi di lavoratori migranti in Italia e in altri paesi dell'Unione europea*, OIL, Roma 2023.

La dipendenza degli ingressi regolari dagli accordi internazionali di riammissione non è stata modificata dall'ultimo decreto flussi (DPCM del 29 dicembre 2022), che pure ha quasi triplicato il numero complessivo delle persone che possono essere ammesse. Gli ingressi per lavoro saranno oltre 82.000, di cui tuttavia la maggioranza (44.000) per lavoro stagionale. La provenienza da paesi con i quali esistono accordi bilaterali non è prevista per i lavoratori stagionali, con la conseguenza che i migranti provenienti da paesi con i quali non è stato stipulato un accordo di riammissione possono fare ingresso in Italia solo attraverso il canale del lavoro stagionale. Va qui fatta menzione del Memorandum di intesa con la Libia firmato nel 2008 e rinnovato due volte, finalizzato al blocco dei flussi migratori, che è parte delle politiche di esternalizzazione delle frontiere²⁹, e di cui si è chiesta da più parti la cancellazione³⁰.

L'inefficacia del sistema degli ingressi e dei permessi di soggiorno per lavoro è testimoniata dai dati statistici disponibili. Nel 2021, a fronte di un numero complessivo di permessi di soggiorno modesto (ca. 105.000), il 58,5 per cento (62.000) ha avuto come motivazione la famiglia; il 9,7 per cento (10.000) dei permessi è stato rilasciato per lavoro; la restante parte dei permessi (31,9 per cento — 34.000) ha riguardato la categoria altre motivazioni³¹. La situazione non era molto diversa nel 2020, quando, a fronte di un numero superiore di permessi rilasciati (ca. 175.000), la distribuzione era altrettanto sbilanciata (57 per cento del totale dei permessi di soggiorno era per motivi familiari, e solo il 6,4 per cento per lavoro)³².

Con il Decreto flussi 2023 è stata introdotta una semplificazione nella procedura di previo accertamento di indisponibilità. Trascorsi 30 giorni dalla presentazione della domanda del datore di lavoro senza che siano emerse ragioni ostative, il nulla osta viene rilasciato in automatico e inviato telematicamente alle rappresentanze italiane nei paesi di origine, che rilasciano il visto entro venti giorni. I settori nei quali possono essere impiegati i lavoratori ammessi in base all'ultimo decreto flussi sono l'autotrasporto, l'edilizia, il settore turistico-alberghiero, la meccanica, le telecomunicazioni e la cantieristica navale. Mancano il lavoro domestico e l'agricoltura; per quest'ultimo settore è ammesso solo il lavoro stagionale. Queste esclusioni erano presenti anche nei decreti flussi degli anni precedenti, mentre fino al 2012 erano previste quote specifiche per il lavoro domestico. L'assenza del lavoro domestico e dell'agricoltura dagli ultimi decreti flussi è in contraddizione con gli alti tassi di occupazione degli stranieri in questi settori e con la domanda crescente di lavoratori/trici immigrati/e per questi impieghi. La mancata inclusione di questi due settori è particolarmente penalizzante per le donne, che rappresentano la maggioranza degli occupati nel lavoro domestico e di cura, e costituiscono una percentuale non trascurabile di coloro che lavorano in agricoltura.

Le innovazioni previste dal recente decreto flussi sono minime. L'aumento della quota complessiva resta largamente al di sotto delle reali esigenze del mercato del lavoro e la semplificazione della procedura di previo accertamento di indisponibilità di manodopera lascia comunque intatto l'impianto complessivo degli ingressi per lavoro, con tutte le sue contraddizioni ed inefficienze.

²⁹ A. Riccardi, *Esternalizzazione delle frontiere italiane in Libia e Niger: una prospettiva di diritto internazionale*, in *Questione Giustizia*, 2020.

³⁰ In particolare, Amnesty International e l'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), si veda <https://www.asgi.it/notizie/memorandum-italia-libia-abolizione-2-novembre/>

³¹ Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con il supporto di ANPAL, Servizi Spa, *Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, XII Rapporto Annuale, 2022.

³² Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con il supporto di ANPAL, Servizi Spa, *Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, XI Rapporto Annuale, 2021.

1.3 Le possibilità di stabilizzazione del soggiorno

La precarietà della condizione lavorativa delle/degli immigrate/i viene costantemente rilevata. La diffusione di rapporti di lavoro caratterizzati dalla mancanza di uno o più requisiti dell'occupazione regolare (per esempio i requisiti minimi assicurativi), ha reso più fragile la condizione di molti lavoratori, in particolare degli stranieri. In Italia, su 100 lavoratori, circa 18 sono classificati come lavoratori vulnerabili, perché dipendenti a termine o collaboratori o in part-time involontario, mentre quattro sono classificati come doppiamente vulnerabili, per un totale di circa 800.000 unità³³.

Una delle poche possibilità di stabilizzazione del soggiorno riguarda i lavoratori e le lavoratrici stagionali che, come accennato, non sono soggetti alla quota riservata ai paesi con cui l'Italia ha stipulato accordi bilaterali. Ai sensi dell'articolo 24 TUI, il nulla osta al lavoro stagionale può essere rilasciato per un periodo massimo di nove mesi ogni dodici mesi. Se è stato già ammesso al lavoro stagionale almeno una volta nei cinque anni precedenti, il lavoratore ha diritto di precedenza per il rientro per lavoro stagionale presso lo stesso o altro datore di lavoro. Se ha svolto regolare attività lavorativa per almeno tre mesi e gli/le viene offerto un contratto di lavoro a tempo determinato o indeterminato, può chiedere la conversione del titolo in permesso di soggiorno per lavoro subordinato, nei limiti delle quote. Il datore di lavoro può inoltre chiedere il rilascio di nulla osta al lavoro pluriennale, a seguito del quale i visti di ingresso per le annualità successive alla prima sono concessi dall'autorità consolare previa esibizione del contratto.

La regolamentazione del lavoro stagionale presenta una notevole flessibilità, consentendo la stabilizzazione attraverso la conversione del titolo in permesso per lavoro subordinato, che può essere effettuata anche in presenza di un contratto a tempo determinato. Il lavoro stagionale gode di un trattamento di favore poiché in molti casi non dà luogo alla stabilizzazione di lungo periodo; e inoltre si tratta di lavoratori/lavoratrici che hanno già effettuato un percorso di "fidelizzazione" rispetto a uno o più datori di lavoro. Nonostante ciò, diversi lavoratori stagionali hanno incontrato difficoltà nel percorso di stabilizzazione.

Per quanto riguarda i richiedenti asilo, a seguito dell'abrogazione del permesso per protezione umanitaria, sono stati introdotti vari tipi di permessi per protezione speciale. Il d. lgs. n. 25/2008 (articolo 32 comma 3) prevede che la Commissione territoriale, in caso di mancato riconoscimento della protezione internazionale e ricorrendo i presupposti di legge, trasmette gli atti al Questore per il rilascio di un permesso di soggiorno biennale, rinnovabile, di "protezione speciale" che consente lo svolgimento di attività lavorativa. Tale permesso (articolo 6 TUI), può essere convertito in permesso per lavoro subordinato. Anche il permesso per studio e formazione può essere convertito. Le restanti ipotesi di conversione previste dalla stessa norma sono residuali e riservate a pochi casi particolari: calamità, residenza elettiva, acquisto della cittadinanza o dello stato di apolide, attività sportiva o artistica, motivi religiosi, assistenza di minori, cure mediche.

La disciplina relativa agli stranieri soggetti a condizioni lavorative di particolare sfruttamento di cui all'articolo 22 commi 12-bis e 12-quater e 12-quinquies TUI sarà trattata più diffusamente nella parte dedicata alla protezione dei lavoratori vulnerabili. Occorre tuttavia osservare fin d'ora che tali norme sono state oggetto di un'applicazione restrittiva. Inoltre, il meccanismo che condiziona la concessione del permesso alla denuncia si è rivelato inefficace, poiché il principale timore del/la lavoratore/trice è quello di perdere il reddito, per quanto modesto, derivante dal lavoro irregolare.

³³ Caritas italiana e Fondazione Migrantes, XXXI Rapporto Immigrazione 2022. Costruire il futuro con gli immigrati. Roma, 2022.

In tale contesto, caratterizzato da difficoltà spesso insormontabili per i/le lavoratori/trici immigrati nel trovare una collocazione lavorativa stabile in Italia, le regolarizzazioni sono state uno strumento necessario per sanare situazioni di soggiorno irregolare prolungato e rimediare, sia pure parzialmente, all'assenza di flessibilità nella fase di ingresso e di stabilizzazione. La sanatoria realizzata in occasione dell'approvazione della Legge n. 39/1990 consentì la regolarizzazione di circa 100.000 lavoratori/trici immigrati/e. Le autorizzazioni venivano concesse al livello individuale, e non era richiesta l'esistenza di un rapporto di lavoro. La più consistente in termini di risultati fu la sanatoria della Legge n. 189/2002, che comportò la regolarizzazione di circa 650mila migranti, e che non prevedeva come requisito l'esistenza di un contratto di lavoro.

L'ultima regolarizzazione del 2020, adottata durante la pandemia da COVID-19, ha prodotto risultati inferiori alle aspettative, concentrati soprattutto nel settore del lavoro domestico e di cura. A fronte di un dato stimato di ca. 600mila immigrati irregolari allora presenti in Italia, il totale delle domande di regolarizzazione è stato di 207.542, di cui 176.848 (l'85 per cento) per lavoro domestico e di cura, e il restante 15 per cento per lavoro subordinato³⁴. Si è trattato di un'occasione perduta³⁵ per la regolarizzazione di lavoratori e lavoratrici in Italia già da diversi anni, e un fallimento per il settore agricolo, che costituiva uno degli obiettivi dichiarati, anche in relazione alla sua essenzialità per la sicurezza alimentare durante la pandemia.

1.4 L'applicazione degli standard internazionali sul lavoro

In tema di diritti dei lavoratori comunitari o extracomunitari regolarmente presenti sul territorio italiano, vige il principio di parità di trattamento. Per quanto riguarda i migranti regolari, la Convenzione OIL n. 143³⁶ obbliga gli Stati membri alla piena applicazione del principio di parità. In particolare, l'articolo 12 comma 1 lett. d) obbliga gli Stati membri ad abrogare qualsiasi disposizione legislativa e a modificare qualsiasi disposizione o prassi amministrativa incompatibili con la politica prevista dall'articolo 10 della Convenzione, diretta a promuovere e garantire la parità di opportunità e di trattamento in materia di occupazione e di professione, di sicurezza sociale, di diritti sindacali e culturali, nonché di libertà individuali e collettive per le persone che, in quanto lavoratori migranti o familiari degli stessi, si trovano legalmente sul territorio.

In base alla Convenzione OIL n. 143, anche ai migranti irregolari sono assicurati alcuni diritti, che nella pratica vengono misconosciuti o che si rivelano di difficile applicazione. Si tratta innanzitutto dell'accesso ai benefici derivanti da un impiego precedente, indipendentemente dall'attuale stato di soggiorno e dalla legalità del previo impiego. Si ritiene che questa previsione includa le somme derivanti da infortuni sul lavoro, la retribuzione per ferie e i contributi di sicurezza sociale. Il riconoscimento di tali diritti è ispirato al principio di parità di trattamento tra migranti e cittadini dello Stato in cui la prestazione lavorativa viene svolta. È proprio il principio di parità di trattamento ad essere contraddetto in molte situazioni di diritti negati ai lavoratori e alle lavoratrici migranti.

In termini di mancata applicazione dei diritti previsti dagli *standard* internazionali, il tema dell'accesso alla giustizia e ai rimedi è centrale. Indipendentemente dal dato normativo, le cause di lavoro sono di fatto inaccessibili per la maggioranza dei lavoratori, anche italiani, essendo aumentato notevolmente il loro costo. Per di più il lavoratore è obbligato al pagamento del

³⁴ Ministero dell'Interno, [Rapporto Finale sull'emersione dei rapporti di lavoro 2020](#).

³⁵ N. Zorzella, Regolarizzazione 2020, una prevedibile occasione perduta. Alcune delle principali criticità, in *Critica del diritto* 2021

³⁶ Convenzione OIL n. 143 del 24 giugno 1975 sulle migrazioni in condizioni abusive, cit.

doppio della tassa in caso di rigetto del ricorso in qualsiasi grado del giudizio, il che si traduce in una sanzione dissuasiva, ancorché dissimulata. Del resto, il numero complessivo delle cause di lavoro ha subito un crollo verticale a partire dal 2014³⁷. Tale situazione si riverbera con particolare severità sui lavoratori/trici migranti, anche su quelli regolarmente soggiornanti.

Si ritiene che, in virtù dell'interpretazione estensiva dell'articolo 2126 del Codice civile e dell'autonomia del rapporto di lavoro rispetto allo status di soggiorno, il/la lavoratore/trice migrante irregolare sia legittimato/a a chiedere l'accertamento del rapporto di lavoro, anche in assenza di permesso di soggiorno, e il pagamento delle somme dovute per il lavoro svolto. Tuttavia, l'accesso alla giustizia è di fatto insostenibile per i lavoratori e le lavoratrici migranti, e a maggior ragione per quelli irregolari, anche indipendentemente dalle condizioni di ricattabilità e vulnerabilità che ostacolano azioni rivendicative di qualsiasi genere. L'impossibilità *de facto* di azionare un rimedio giurisdizionale implica l'ineffettività del diritto a ottenere i salari pregressi. Ciò si pone in contrasto con l'articolo 9 della Convenzione OIL n. 143, ai sensi del quale sono riconosciuti ai lavoratori migranti, in condizioni di parità di trattamento con i nazionali, i diritti derivanti da occupazioni precedenti in materia di retribuzione, previdenza sociale e altri benefici, previsione che si applica esplicitamente ai migranti irregolari. L'inaccessibilità dei rimedi giudiziari si pone in contrasto anche con l'articolo 6 della Direttiva 2009/52/CE (c.d. Direttiva Sanzioni), ai sensi del quale i lavoratori irregolari assunti illegalmente hanno diritto alle retribuzioni arretrate pari almeno al salario minimo, e che prevede altresì agevolazioni procedurali anche nel caso di rimpatrio volontario o forzato.

Per quanto riguarda la sicurezza sociale, i migranti comunitari hanno diritto alle prestazioni previdenziali (pensioni) e assistenziali (assegni di inabilità, indennità di disoccupazione, prestazioni di sostegno al reddito, assistenza sanitaria), in base ai relativi Regolamenti UE di sicurezza sociale³⁸. Per quanto riguarda invece i cittadini dei paesi terzi, la situazione è alquanto variegata. Devono essere infatti stipulati accordi bilaterali, che vanno ratificati con legge ordinaria. Tali accordi sono indispensabili ad assicurare la parità di trattamento, il mantenimento dei diritti acquisiti, la possibilità di ottenere il pagamento delle somme dovute nel paese di residenza, anche se a carico di un altro Stato (portabilità), e la totalizzazione dei periodi di assicurazione e contribuzione. Tuttavia, la lista dei paesi con i quali sono stati stipulati accordi bilaterali di sicurezza sociale³⁹ non comprende alcuni tra i maggiori paesi di emigrazione verso l'Italia, tra cui l'Albania, il Marocco, l'Ucraina, la Cina, le Filippine, l'India, la Moldavia, il Bangladesh, l'Egitto e il Pakistan⁴⁰. Alcuni dei paesi con i quali non vi sono accordi di sicurezza sociale (per esempio Ucraina, Moldavia e Filippine), sono i principali paesi da cui provengono persone, soprattutto donne, impiegate nel lavoro domestico e di cura, per le quali la non portabilità della sicurezza sociale ha gravi conseguenze.

Un aspetto che merita particolare attenzione è la protezione dei diritti delle lavoratrici migranti che, trovandosi in situazione di vulnerabilità sociale, soprattutto in certi settori economici, sono soggette a molestie e ricatti sessuali, soprattutto nella fase del reclutamento, e quando devono riscuotere il pagamento dei salari. Tale situazione è ben documentata in Italia con riferimento alle lavoratrici agricole⁴¹ ed emerge sia pure in modo episodico anche nel campo del lavoro domestico e di cura⁴². È cruciale a questo proposito l'attuazione della Convenzione OIL n. 190

³⁷ Dati forniti dall'Associazione Comma2 — Lavoro è Dignità.

³⁸ Regolamento n. 883 del 29 aprile 2004 e Regolamento n. 987 del 16 settembre 2009.

³⁹ Argentina, Australia, Brasile, Canada e Quebec, Israele, Isole del Canale e Isola di Man, Messico (solo con riferimento a pensioni in Italia, paesi della ex-Yugoslavia, Principato di Monaco, Repubblica di Capo Verde, Repubblica di Corea (solo distacco), Repubblica di San Marino, Santa Sede, Tunisia, Turchia, Uruguay, USA e Venezuela.

⁴⁰ Nel 2020 le comunità che hanno ottenuto il maggior numero di nuovi permessi di soggiorno sono state la comunità albanese (13.000; 12,4 per cento del totale dei permessi di soggiorno), quella marocchina (10.000; 9,6 per cento) e quella pakistana (8.000; 7,4 per cento del totale). Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con il supporto di ANPAL, Servizi Spa, Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia, XII Rapporto Annuale, Roma 2022.

⁴¹ M.G. Giammarinaro, Analisi di genere delle politiche di prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura. OIL, Roma, 2021.

⁴² L. Palumbo, *Grave sfruttamento e tratta nel lavoro domestico e in agricoltura*, Open Society Foundations, 2017.

sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro del 2019, ratificata dall'Italia nel 2021, e la correlata Raccomandazione n. 206. La Convenzione è applicabile a tutte le persone che lavorano, indipendentemente dal loro status contrattuale, in tutti i settori dell'economia sia formale che informale, e indipendentemente dallo status di soggiorno. In sede di applicazione della Convenzione, l'effettività della tutela è legata alla concreta possibilità di accedere ai rimedi giurisdizionali e non giurisdizionali, tenendo conto che questi ultimi dovrebbero essere in ogni caso potenziati.

Un grave aspetto di ineffettività dei diritti riconosciuti ai lavoratori/trici migranti è la libertà di associazione. Tale realtà si pone in netto contrasto con la Convenzione OIL sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale n. 87 del 1949, ai sensi della quale il diritto di formare o associarsi a un sindacato spetta a tutti, indipendentemente dalla nazionalità e dallo status di soggiorno. Si tratta di una questione centrale, considerato che i pochi casi di grave sfruttamento che sono stati portati all'attenzione delle autorità in Italia hanno avuto spesso origine da denunce presentate da lavoratori sindacalizzati. Soprattutto in agricoltura, grazie all'attivismo sindacale nel settore, è stata portata alla luce una realtà diffusa di sfruttamento.

► 2 Misure di prevenzione e protezione dallo sfruttamento lavorativo dei migranti

2.1 Prevenzione e protezione da pratiche abusive di reclutamento e intermediazione

Nell'ultimo decennio, per decisivo impulso delle organizzazioni sindacali, l'Italia si è dotata di una norma penale innovativa (articolo 603-bis del Codice penale), volta a individuare i casi di sfruttamento del lavoro e a punire i responsabili, siano essi intermediari o datori di lavoro. Essendosi rilevata una lacuna nella prima formulazione della norma penale, che prendeva di mira solo l'intermediazione, con esclusione della responsabilità penale dei datori di lavoro, la novella del 2016 ha introdotto nell'articolo 603-bis la nozione di sfruttamento accanto a quella di intermediazione illecita, estendendo in tal modo la punibilità ai datori di lavoro.

La norma viene sempre più utilizzata per perseguire i casi di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo, anche se i soggetti che vengono principalmente incriminati e condannati sono pur sempre gli intermediari. Tuttavia, l'articolo 603-bis del Codice penale, che è un dispositivo di tipo repressivo, richiede di essere accompagnato da una serie di regole volte a garantire un meccanismo legale di intermediazione, a proteggere i lavoratori e le lavoratrici dall'espulsione, e a istituire procedure accessibili e rapide per il recupero dei salari arretrati e per il risarcimento.

Occorre dunque garantire un'intermediazione che non sia inquinata dagli abusi normalmente connessi con l'illegalità, tra cui la richiesta di un compenso per l'ingresso (regolare o irregolare) e il reclutamento, di corrispettivi esosi per l'alloggio, il cibo, l'acqua e i trasporti, l'aumentare del debito che costringe il/la lavoratore/trice alla dipendenza dall'intermediario, le molestie, le violenze e i ricatti sessuali soprattutto nei confronti delle lavoratrici. Poiché la messa in contatto di domanda e offerta di lavoro, e specialmente in settori come l'agricoltura, l'edilizia e il lavoro domestico e di cura, richiede una organizzazione capillare e diffusa sul territorio, l'obiettivo di estirpare il caporalato può essere perseguito solo laddove si istituiscano meccanismi "sani" di intermediazione e reclutamento.

Una risposta possibile è il potenziamento e l'adattamento dei servizi pubblici deputati all'incontro tra domanda e offerta, che devono dotarsi di sezioni specializzate per i migranti e diffuse sul territorio. Una seconda possibilità — non necessariamente alternativa alla prima — è la regolamentazione e il controllo delle agenzie private, volto a ricondurre tali servizi in un alveo di legalità e di efficacia, nel rispetto dei diritti dei lavoratori.

La Convenzione OIL sulle agenzie per l'impiego private, n. 181 del 1997, entrata in vigore in Italia nel 2000, si applica alle persone fisiche e giuridiche, indipendenti dalle autorità pubbliche, che svolgano servizi di intermediazione tra domanda e offerta, senza partecipare al rapporto di lavoro; ovvero che impieghino direttamente lavoratori allo scopo di renderli disponibili per un terzo soggetto; o offrano altri servizi relativi alla ricerca di lavoro. La Convenzione ha lo scopo di regolamentare le agenzie private che operano nel mercato del lavoro, con l'obiettivo di consentirne l'operato e allo stesso tempo proteggere i lavoratori che usano i loro servizi (articolo. 2). L'articolo 7 vieta esplicitamente che i costi gravino sui lavoratori. L'articolo 11 stabilisce che i lavoratori direttamente impiegati dalle agenzie di intermediazione godano dei diritti relativi alla libertà di associazione, contrattazione collettiva, salario minimo, condizioni di lavoro, sicurezza sociale, accesso alla formazione, salute e sicurezza sul luogo di lavoro, risarcimento in caso di infortuni o malattie professionali, risarcimento in caso di insolvenza; benefici connessi alla maternità e ai congedi parentali. Nel caso in cui i lavoratori impiegati dall'agenzia siano messi a disposizione di una terza impresa utilizzatrice, ogni Stato Membro ha l'onere di stabilire quale dei due soggetti — agenzia o utilizzatore finale — ha la responsabilità di garantire il rispetto dei diritti sopra indicati.

Nel 2019, l'OIL ha elaborato Principi e delle linee guida sul reclutamento equo⁴³, che delineano un quadro dettagliato, anche se non vincolante, rivolto ai governi e ai rappresentanti delle parti sociali. Le Linee guida si applicano a tutti i lavoratori, ivi compresi i migranti, sia a coloro che sono impiegati da intermediari sia a quelli che hanno stipulato un contratto con gli utilizzatori finali, e anche ai contratti stipulati quando il lavoratore si trova in un altro paese. Il documento stabilisce, fra l'altro, che le condizioni di lavoro devono essere specificate e comprensibili, che il consenso deve essere volontario e libero da coercizione o inganno. I documenti devono restare in possesso del lavoratore, che deve essere libero di lasciare il paese e di terminare il contratto di lavoro e di cambiare lavoro senza il permesso del datore di lavoro o dell'intermediario. Infine, il documento prevede che i lavoratori, indipendentemente dal loro status di immigrazione o dalla loro presenza nel territorio dello Stato, abbiano accesso ai meccanismi di ricorso e di risoluzione delle controversie in caso di abusi, e che vengano previsti rimedi efficaci e appropriati in caso di abusi.

2.2 Prevenzione e protezione dallo sfruttamento lavorativo

Coloro che emigrano per lavoro si trovano spesso in una situazione di vulnerabilità sociale, e sono quindi esposti al rischio di sfruttamento. I dati disponibili per il 2021 rivelano che a livello mondiale, 49,6 milioni di persone si trovano in una situazione di schiavitù moderna, di cui 27,6 milioni in situazioni di lavoro forzato, con un incremento di 2,7 milioni tra il 2016 e il 2021. Le donne e le bambine ammontano a 11,8 milioni. Le stime indicano che i/le migranti sono soggetti/e a lavoro forzato in misura nettamente superiore rispetto ai nazionali⁴⁴.

Di fronte a tali stime, le strategie di prevenzione risultano essenziali, così come sono essenziali la protezione e l'assistenza delle persone sfruttate sul lavoro, i controlli, la repressione delle condotte che si configurano come reati penali, e i rimedi per i lavoratori/trici sfruttati/e, ivi compresi il recupero dei salari non pagati e il risarcimento. Tra gli strumenti preventivi, un ruolo preminente è svolto dai Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani del 2011⁴⁵, cui hanno fatto seguito negoziati, ancora in corso, per un Trattato vincolante sullo stesso argomento. In base ai Principi guida, i governi, ma anche le imprese, hanno l'obbligo di rispettare i diritti umani. Le imprese, in particolare, hanno un obbligo di "*due diligence*" allo scopo di identificare, prevenire, mitigare e rispondere dell'impatto negativo sui diritti umani delle loro attività e di quelle che possono essere direttamente collegate alle loro attività, prodotti o servizi mediante i loro rapporti economici.

La Commissione europea, a lungo assente dal processo di sviluppo di un quadro normativo sui diritti umani nell'economia, ha recentemente presentato una proposta di direttiva che, sulla scia di legislazioni innovative come quella francese⁴⁶, impone alle imprese il processo di *due diligence* e l'adozione di un piano di individuazione e mitigazione dei rischi nella catena del valore, fino alla misura estrema della risoluzione contrattuale. Inoltre, le compagnie madri sono chiamate a rispondere dei danni provocati dalle violazioni verificatesi non solo nelle loro operazioni dirette, ma anche in quelle dei loro fornitori e subappaltatori.

⁴³ OIL, *Principi generali e linee guida per il reclutamento equo e per la determinazione dei costi*, Roma, 2020.

⁴⁴ OIL, Fondazione Walk Free e OIM, *Stime globali sulla schiavitù moderna. Lavoro forzato e matrimonio forzato*, OIL, Roma, 2022. Tali stime sono state oggetto di critica in passato, soprattutto per quanto riguarda le disaggregazioni regionali. In ogni caso le stime prodotte dalla sola OIL nel 2012 ipotizzavano la presenza di ben 21 milioni di lavoratori forzati in ogni dato momento. Vedasi P. Belser, M.de Cock, and F. Merhan, *ILO Minimum Estimate of Forced Labour in the World*, ILO, Geneva, 2012.

⁴⁵ *Principi guida su imprese e diritti umani. In attuazione del Quadro ONU "Proteggere, rispettare, rimediare"*, IRIS-CNR, 2016.

⁴⁶ Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.

La situazione in Italia si presenta arretrata dal punto di vista dell'adozione di strumenti di *due diligence*. Tuttavia, il Piano triennale di contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e del caporalato⁴⁷, almeno per quanto riguarda l'agricoltura, ha compiuto passi importanti nella direzione della prevenzione, vigilanza e contrasto. Le Azioni del Piano — finanziate dalle risorse del Fondo asilo migrazione e integrazione (FAMI) e del Fondo Sociale Europeo — sono finalizzate alla creazione di presidi mobili per favorire la fuoriuscita dei lavoratori dagli insediamenti informali, al potenziamento di strumenti di intermediazione della domanda e offerta di lavoro per agevolare l'assunzione regolare dei lavoratori, e alla promozione dell'agricoltura etica e di qualità per favorire lo sviluppo economico del territorio e contrastare lo sfruttamento del lavoro. Inoltre, alcune azioni prioritarie del Piano triennale sono dedicate al sostegno della filiera produttiva agroalimentare per garantire condizioni di lavoro dignitose e la qualità dei prodotti, e alla rete del lavoro agricolo di qualità. Il piano prevede inoltre il rafforzamento e l'espansione dei servizi ispettivi.

Per quanto riguarda l'azione penale, il già citato articolo 603-bis del Codice penale, che incrimina l'intermediazione illecita e lo sfruttamento, contiene una delle poche definizioni di sfruttamento al livello internazionale, basata sulla tecnica della tipizzazione degli indici di sfruttamento. Lo strumento penale non è tuttavia sufficiente, da solo, ad assicurare l'emersione del lavoro irregolare nel quale si annidano le peggiori forme di sfruttamento. Per raggiungere questo obiettivo, è necessario che la norma penale sia accompagnata da una serie di misure di controllo e di protezione dei diritti dei/delle lavoratori/trici.

Innanzitutto, occorre potenziare i servizi ispettivi e innovare le metodologie delle ispezioni, che hanno dato ottimi risultati laddove, in alcune regioni italiane, sono state condotte con modalità multi-agenzia e con la partecipazione di operatori/trici sociali. In secondo luogo, lo stesso procedimento penale offre strumenti, come l'amministrazione giudiziaria, che possono essere utilizzati per assicurare la continuità dell'impiego e regolarizzare la posizione dei lavoratori. Occorre infatti evitare che il risultato dei controlli sia l'immediata espulsione dei lavoratori e delle lavoratrici trovati/e in una situazione di irregolarità del soggiorno, istituendo una distinzione chiara fra ispezioni del lavoro e controlli di immigrazione, e proteggendo i lavoratori/trici dai rischi connessi.

In tema di protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento, in particolare per quanto riguarda i/le migranti, il quadro normativo e delle politiche di protezione è ancora limitato. Se si escludono le norme che apprestano permessi di soggiorno speciali, (si veda il prossimo paragrafo), che consentono, in maniera limitata, forme di accompagnamento nei casi in cui emergono situazioni di grave sfruttamento, non vi sono altri strumenti efficaci di protezione dei diritti dei/delle lavoratori/trici. Il tema dello sfruttamento è infatti rimasto sostanzialmente confinato nell'ambito del diritto penale, e solo recentemente è divenuto oggetto di dibattito giuslavoristico⁴⁸. Come si è detto, i rimedi civilistici e lavoristici non sono facilmente accessibili in linea generale, e ancora meno sono praticabili da parte dei/delle lavoratori/trici migranti, anche ma non soltanto a causa dei costi. Per contro, il recupero dei salari non pagati e il risarcimento per i danni subiti a causa dello sfruttamento è un tema cruciale per l'emersione del lavoro irregolare soprattutto dei/le lavoratori/trici migranti, che altrimenti non avrebbero alcun interesse a denunciare lo sfruttamento, potendo aspettarsi solo conseguenze negative alla scoperta della loro irregolarità.

⁴⁷ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Piano triennale di contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e del caporalato 2020-2022.

⁴⁸ S. Borelli, L. Calafà, M. D'Onghia, S. Laforgia, M. Ranieri, L'altro articolo 18. *Riflessioni giuslavoristiche sullo sfruttamento del lavoro, Introduzione, in Lavoro e diritto*, Fascicolo 2, primavera 2021.

2.3 La protezione dei/delle migranti vulnerabili

I minori non accompagnati o separati dalle famiglie costituiscono un segmento particolarmente vulnerabile della popolazione migrante. Coloro che vengono intercettati dalle autorità hanno diritto alla protezione prioritariamente in quanto minori, ed eventualmente anche in quanto vittime di sfruttamento o di tratta di esseri umani. Ai fini di questa nota tematica, occorre soprattutto centrare l'attenzione sulla prevenzione di pratiche gravemente violative dei diritti dei minori legate alla condizione lavorativa. Si tratta in primo luogo di prevenire e reprimere il lavoro minorile, in particolare nelle sue forme peggiori, che includono la schiavitù e le pratiche simili come la vendita o la tratta di minori, la schiavitù da debito e il lavoro forzato, ivi compreso il reclutamento e l'utilizzazione di minori nei conflitti; l'uso o l'offerta di un minore per prostituzione, per la produzione di pornografia; l'uso o l'offerta di un minore per attività illecite, in particolare per la produzione o il traffico di droga; ogni tipo di lavoro che per la sua natura o per le circostanze in cui è svolto, è probabile che rechi danno alla salute, la sicurezza o la morale dei minori⁴⁹.

I minori in movimento sono particolarmente soggetti a queste pratiche abusive, poiché in situazioni nelle quali le ordinarie garanzie del lavoro e lo stesso principio di legalità sono erosi o addirittura distrutti, come accade durante i conflitti, i minori migranti diventano spesso gli unici soggetti in grado di muoversi nell'economia informale e di percepire modesti guadagni. Oltre l'età cui è loro consentito di lavorare regolarmente, essi sono coinvolti in forme anche gravi di sfruttamento, sia sessuale che lavorativo, che in attività illegali, anche nel contesto della tratta. Ciò accade perché, dovendo affrontare percorsi accidentati e lunghi, sono costretti a procurarsi i mezzi finanziari per affrontare le tappe successive del viaggio, in una situazione di isolamento sociale, e con il timore di essere bloccati nel loro percorso migratorio dalle stesse autorità competenti per la loro protezione. L'Italia si è recentemente dotata di una legge avanzata, la Legge n. 47/2017⁵⁰, che stabilisce il divieto di respingimento, il permesso di soggiorno e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, e misure di lungo periodo anche oltre il raggiungimento della maggiore età.

Un discorso a parte va fatto per i richiedenti asilo e i rifugiati. Ai fini di questa nota tematica, si prendono in considerazione solo le opportunità di lavoro regolare connesse con lo status di richiedente protezione internazionale o di rifugiato o di titolare di protezione sussidiaria. L'articolo 4 del d. Lgs. n. 142/2015 (in attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale) prevede che al richiedente asilo è rilasciato un permesso di soggiorno di sei mesi, rinnovabile fino alla decisione o comunque per il tempo in cui è autorizzato a rimanere sul territorio nazionale. Ai sensi dell'articolo 22 del suddetto d. Lgs. n. 142/2015, il permesso di soggiorno per richiesta di asilo consente di svolgere attività lavorativa, decorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda, se il procedimento non è concluso ed il ritardo non è attribuito al richiedente. Tale permesso non può, tuttavia, essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro. A coloro ai quali è riconosciuto il diritto a una delle forme di protezione internazionale è rilasciato un permesso di soggiorno della durata di cinque anni.

La protezione temporanea è una procedura di carattere eccezionale, prevista dalla Direttiva UE 2011/56/CE, che nei casi di "afflusso massiccio", attuale o imminente, di sfollati provenienti da paesi terzi che non possano rientrare nel paese di origine, assicura una tutela immediata e temporanea, in particolare quando vi è il rischio che il sistema di asilo degli Stati membri dell'UE non possa fare fronte a tale afflusso. La stessa Direttiva chiarisce che deve intendersi per "afflusso massiccio" l'arrivo di un numero considerevole di sfollati, provenienti da un paese determinato o da una zona geografica determinata, sia che il loro arrivo avvenga spontaneamente o sia agevolato, per esempio mediante un programma di evacuazione. La Direttiva è stata applicata in Italia con il DPCM del 28 marzo 2022, in occasione dell'esodo di massa dall'Ucraina a causa dell'invasione

⁴⁹ OIL, Convenzione sulle forme peggiori di lavoro minorile n. 182, 1999.

⁵⁰ Legge 7 aprile 2017, n. 47, Misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati.

rusa del febbraio 2022. Il relativo titolo di soggiorno di un anno, prorogabile automaticamente di sei mesi in sei mesi per un periodo massimo di due anni, consente di svolgere qualsiasi attività di lavoro subordinato o autonomo, in deroga alle quote di ingresso, fin dalla presentazione della domanda di permesso di soggiorno per protezione temporanea⁵¹.

A seguito della modifica del TUI del 2020, la protezione dei migranti vulnerabili è stata affidata ad un sistema di “permessi speciali”⁵². L’articolo 19 del TUI prevede i casi di divieto di espulsione e respingimento per categorie vulnerabili. Può essere rilasciato un permesso di protezione speciale in presenza di certi requisiti di integrazione sociale, legami familiari e durata del soggiorno, e negli altri casi previsti dal comma 2. L’applicazione della norma, che probabilmente si proponeva di sostituire l’abrogata protezione umanitaria, ha incontrato difficoltà iniziali soprattutto per quanto riguarda la convertibilità del permesso di soggiorno rilasciato dal Questore, in parte superate per intervento della giurisprudenza⁵³. L’articolo 18-bis è dedicato al permesso di soggiorno per vittime di violenza domestica. L’articolo 20 tratta della protezione temporanea cui si è fatto più sopra riferimento, mentre l’articolo 20-bis prevede un permesso di soggiorno per calamità. Gli articoli dal 21 a 27 sono dedicati all’ingresso e soggiorno per lavoro. Alcune di queste norme toccano anche la materia dei migranti vulnerabili, mentre altre stabiliscono trattamenti specifici per le alte qualifiche⁵⁴.

Con riferimento ai migranti vulnerabili, ai fini di questa nota è opportuno soffermarsi sulla disciplina applicabile ai casi di sfruttamento lavorativo. Le vittime di violenza o grave sfruttamento che si trovano in pericolo, tra cui anche le vittime di tratta o di intermediazione illecita o sfruttamento lavorativo, possono ottenere un permesso di soggiorno ex articolo 18 TUI e accedere a un programma di assistenza e integrazione sociale. Di tale opportunità hanno fruito in passato soprattutto le vittime di sfruttamento sessuale, e negli anni recenti anche le vittime di tratta per fini di sfruttamento lavorativo, sia pure in misura minore.

La procedura per la richiesta del permesso di soggiorno ex articolo 18 TUI può seguire due diversi percorsi, il c.d. percorso giudiziario e il c.d. percorso sociale. Il percorso giudiziario si apre generalmente quando la persona interessata presenta una denuncia da cui scaturisce un procedimento penale. In questo caso il permesso di soggiorno viene rilasciato su richiesta o con il parere favorevole del Procuratore della Repubblica. Con il percorso sociale, invece, la persona interessata viene in prima battuta presa in carico da una delle associazioni di tutela iscritte nell’apposito albo. Queste ultime compiono una valutazione preliminare e, se riscontrano l’esistenza dei presupposti, inoltrano la richiesta di permesso di soggiorno. L’applicazione della norma, tuttavia, si è spesso appiattita sul percorso giudiziario, poiché molte questure hanno esitato a dare pieno riconoscimento al percorso sociale, che legittima il ruolo di filtro svolto dalle associazioni di tutela. Queste ultime sono finanziate attraverso progetti gestiti dal Dipartimento per le Pari Opportunità. Il sistema italiano, pur non presentando i caratteri di un meccanismo nazionale di riferimento (*National referral mechanism*) così come disegnato dall’Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)⁵⁵, è in funzione da molti anni e si è mostrato efficace.

⁵¹ Direzione centrale dell’immigrazione e della polizia delle frontiere, Circolare 20815 del 10 marzo 2022.

⁵² D.L. 21 ottobre 2020, n. 130, convertito con modificazioni nella legge 18 dicembre 2020, n. 173.

⁵³ Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) Veneto, sentenza n. 1812 del 23 novembre 2022.

⁵⁴ L’art. 21 contiene la disciplina della determinazione dei flussi di ingresso. L’articolo 22, in particolare i commi 12 quater e 12 quinquies, riguarda il lavoro subordinato, l’articolo 24 il lavoro stagionale, l’articolo 26 il lavoro autonomo, l’articolo 26-bis l’ingresso e soggiorno per investitori, l’articolo 27 l’ingresso per lavoro in casi particolari, l’articolo 27-bis l’ingresso e soggiorno per volontariato, l’articolo 27-ter l’ingresso e soggiorno per ricerca scientifica, l’articolo 27-quater l’ingresso e soggiorno per lavoratori altamente qualificati e il rilascio della Carta blu UE, l’articolo 27-quinquies e sexies l’ingresso e soggiorno nell’ambito dei trasferimenti intra-societari.

⁵⁵ OSCE-ODIHR, *National Referral Mechanisms — Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons: A Practical Handbook* — Second Edition, 24 January 2022.

L'interrogativo più rilevante ai fini di questa nota è se il meccanismo previsto dall'art. 18 TUI possa considerarsi adeguato a rispondere alle esigenze di protezione dei lavoratori e delle lavoratrici soggetti/e a sfruttamento lavorativo. È stato recentemente introdotto nel TUI anche l'articolo 22 comma 12-quater, che prevede un permesso di soggiorno speciale per coloro che si trovano in situazioni di particolare sfruttamento lavorativo⁵⁶. Tale permesso ha durata di sei mesi, analoga a quella del permesso ex articolo 18 TUI, consente lo svolgimento di attività lavorativa e può essere convertito in permesso di soggiorno per lavoro subordinato o autonomo.

A seguito della riforma, si è dunque determinato un dualismo, e i rapporti tra le due norme non sono ancora stati chiariti dalla giurisprudenza. Chi scrive ritiene che l'applicazione dell'art. 18 TUI debba essere riservata ai casi gravi di sfruttamento, lavorativo o sessuale o di altro tipo, nei quali è necessaria una presa in carico di maggior durata e intensità, mentre qualora tale esigenza non sussista, il lavoratore o la lavoratrice potrebbero fruire del permesso ex articolo 22 comma 12-quater, con un diverso tipo di presa in carico. In questo caso andrebbero individuate e potenziate le risorse presenti sul territorio, a cominciare da quelle del sistema di accoglienza e integrazione (SAI), per dare risposta alle esigenze più pressanti di queste persone, generalmente relative all'alloggio e a un'alternativa lavorativa. Sta ai servizi territoriali e/o alle associazioni di tutela trovare la soluzione individualizzata che consenta un percorso durevole e garantito a ciascun migrante che sia stato/a assoggettato/a a sfruttamento.

Va sottolineato che entrambi i permessi hanno durata di sei mesi, e non sono dunque paragonabili alla stabilità offerta da un permesso di soggiorno per riconoscimento dello status di rifugiato o per protezione sussidiaria (cinque anni). Ciò ha determinato un sovraccarico del sistema di asilo che, per iniziativa dell'UNHCR⁵⁷ e della Commissione Nazionale per il riconoscimento della protezione internazionale, ha portato le Commissioni territoriali a riconoscere gli indicatori di tratta e a operare il *referral* ai servizi specializzati. D'altra parte, occorre anche evidenziare che i progetti anti-tratta si sono nel tempo attrezzati ad accogliere le vittime individuate attraverso il sistema asilo. Attualmente, nella maggioranza dei casi si può accedere ai programmi di integrazione sociale anche con un titolo di soggiorno diverso da quello dell'art. 18 TUI, e nella specie anche con un permesso per asilo politico o protezione umanitaria/speciale.

Occorre ricordare che il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato prevede, per questo settore, due azioni prioritarie: l'azione 9 sul *referral* e la presa in carico delle vittime di sfruttamento lavorativo, e l'azione 10 sul reinserimento socio-lavorativo. Non è ancora chiaro come le azioni prioritarie andranno a coordinarsi con il sistema vigente in materia di lavoratori/trici vulnerabili. In ogni caso, i progetti anti-tratta finanziati dal Dipartimento per le Pari Opportunità si stanno attrezzando per la presa in carico delle persone sfruttate sul lavoro.

⁵⁶ La formulazione deriva dalla "Direttiva Sanzioni" dell'UE, cit.

⁵⁷ UNHCR-Commissione Nazionale per il diritto d'Asilo, *L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral. Linee Guida per le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale*, Ed. aggiornata, 2020.

► Conclusioni

Canali regolari di ingresso e di emersione permanente

L'analisi fin qui condotta dimostra che l'attuale sistema degli ingressi non è basato su un'analisi statisticamente affidabile delle esigenze del mercato del lavoro italiano, e sembra anzi funzionare in modo da ostacolare la migrazione per lavoro. Si tratta di una politica di contenimento dei flussi migratori che in realtà si traduce nella rinuncia alla governance della mobilità, e in particolare di quella per motivi di lavoro, essenziale sia per la crescita economica sia per le politiche di redistribuzione.

Occorre dunque investire in modo innovativo sul rilancio di una politica favorevole a chi emigra per motivi di lavoro, attraverso l'istituzione di canali legali numericamente significativi, certi e accessibili. Il sistema vigente, limitando di fatto al minimo il numero dei cittadini extracomunitari che entrano regolarmente in Italia, perfino al di sotto delle quote, produce irregolarità del soggiorno e del lavoro, e favorisce lo sfruttamento dei lavoratori e delle lavoratrici da parte di intermediari illeciti e datori di lavoro. Ne consegue anche la mancata applicazione dei diritti sanciti dagli strumenti internazionali, che vengono negati nonostante questi debbano essere riconosciuti anche ai migranti irregolari.

La Commissione di esperti dell'OIL che monitora l'implementazione delle Convenzioni n. 97 e n. 143, nelle sue ultime richieste al governo italiano⁵⁸, richiamando le osservazioni delle organizzazioni sindacali, nota che la mancanza di una regolamentazione dell'ingresso per contratti di lavoro a tempo indeterminato, conseguente alla sospensione della decretazione annuale flussi che stabilisce le quote di ingresso, ha l'effetto di accrescere l'immigrazione irregolare. Il Comitato chiede pertanto di essere informato dal governo sulle misure adottate in relazione alla migrazione non stagionale per lavoro. Altre osservazioni e richieste di informazioni del Comitato — formulate contestualmente o negli anni precedenti — riguardano gli accordi bilaterali, la parità di trattamento tra lavoratori nazionali e immigrati e la conservazione del diritto al soggiorno del lavoratore e dei suoi familiari in caso di inabilità permanente al lavoro.

Il quadro legislativo italiano sugli ingressi per lavoro e sui diritti dei/lle lavoratori/trici migranti presenta delle criticità, riscontrate anche dagli organismi internazionali competenti, che inducono a richiedere modifiche e scelte innovative.

Il primo passo da compiere è l'ampliamento delle opportunità di ingresso regolare per lavoro dei cittadini extracomunitari, non solo per lavoratori e lavoratrici ad alta qualifica, ma anche per lavoratori e lavoratrici destinati ad impieghi a qualifica medio-bassa. In questa direzione, l'incremento numerico delle quote è necessario ma non sufficiente, dovendosi eliminare gli ostacoli procedurali che limitano gli ingressi. In primo luogo, occorre ripristinare una programmazione triennale o comunque di medio periodo, basata su analisi affidabili dell'offerta di lavoro. Questo tipo di programmazione, che dovrebbe indicare i settori e le qualifiche richieste, renderebbe superflue la verifica di indisponibilità di manodopera, di cui si è evidenziata l'inattuabilità pratica, ed il sistema delle quote. In questo contesto, sarebbe auspicabile il passaggio di competenze dal Ministero dell'Interno al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali⁵⁹.

⁵⁸ Direct Request (CEACR) — adopted 2020, published 109th ILC session (2021).

⁵⁹ L. Zanfrini, *Libro Bianco sul governo delle migrazioni economiche. Indicazioni e proposte sul ridisegno degli schemi di governo delle migrazioni economiche e delle procedure per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro straniera*, Fondazione ISMU, 2023, p. 70.

La seconda questione da affrontare con un approccio innovativo consiste nell'assicurare una metodologia efficace di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Questa nota ha messo in evidenza le difficoltà dell'incontro a distanza tra domanda e offerta, di difficile applicazione per i lavori caratterizzati dall'essenzialità delle competenze e perfino dalle personalità del/delle lavoratore/trici — come tipicamente per il lavoro di cura salariato — ma anche non attuata dai datori di lavoro di quasi tutti i settori.

La risposta a questa esigenza di incontro tra domanda e offerta era stata individuata dalla Legge n. 40 del 6 marzo 1998 (Legge Turco-Napolitano) nella sponsorizzazione. Il sistema presentava indubbiamente un elemento di flessibilità, che consentiva agli aspiranti lavoratori/trici migranti di avvalersi della "catena migratoria" per entrare regolarmente in Italia, con la collaborazione di un connazionale che si prestava a fare da sponsor, mitigando così i rigori di una disciplina orientata a combattere l'immigrazione irregolare. Del sistema della sponsorizzazione si avvalevano di fatto anche i datori di lavoro. È stato ad esempio riferito che diversi datori di lavoro chiedevano ai propri dipendenti di fare entrare in Italia — a proprie spese — un connazionale da loro conosciuto, che sarebbe poi stato assunto. Da questo punto di vista la disciplina della sponsorizzazione fungeva da "filtro" informale per la selezione dei/delle lavoratori/trici stranieri/e da assumere. La sponsorizzazione viene tuttora considerata un'alternativa valida all'attuale sistema degli ingressi da diverse organizzazioni di protezione dei diritti e da alcuni studiosi. Tuttavia, insieme ai vantaggi, vanno presi in considerazione i potenziali rischi e le possibilità di abuso, che il limitato periodo di vigenza in Italia del sistema dello sponsor non ha consentito di valutare. La sponsorizzazione, infatti, può diventare fonte di schiavitù per debiti, e dunque veicolo di grave vulnerabilità sociale del/la migrante, specie se il connazionale non si limiti a richiedere il corrispettivo della garanzia prestata per l'ingresso, ma pretenda anche un compenso ulteriore, oltre alle spese necessarie per il sostentamento del/la lavoratore/trice. In altri paesi e in altri contesti economico-sociali, la sponsorizzazione ha prodotto una grave dipendenza dagli sponsor, paragonabile alla riduzione in schiavitù, poiché i lavoratori e le lavoratrici che perdevano il lavoro dovevano restare a disposizione dello sponsor, con gravi restrizioni della libertà personale, in attesa che quest'ultimo trovasse un nuovo datore di lavoro e un nuovo impiego, che i/le lavoratori/trici non potevano rifiutare⁶⁰. Se è vero che nel nostro paese esiste una solidità delle istituzioni democratiche che non consentirebbe di arrivare alle violazioni dei diritti umani riscontrate in altri paesi, è anche vero che l'estensione del grave sfruttamento prodotto dal meccanismo dello sponsor, inducono alla prudenza quando si tratta di istituire sistemi di ingresso dei quali il debito iniziale costituisce parte integrante.

La sponsorizzazione non è l'unica risposta possibile per consentire l'incontro di domanda e offerta di lavoro nello stesso luogo fisico, e dunque la conoscenza diretta del/le lavoratore/trice da parte del datore di lavoro. Nel 2001 La Commissione Europea ha presentato una proposta di Direttiva che aveva l'obiettivo di creare un quadro legislativo unitario sull'immigrazione per lavoro attraverso la creazione di canali legali, garanzie di parità di trattamento e di promozione delle diversità⁶¹. La proposta di Direttiva copriva sia il lavoro subordinato sia il lavoro autonomo, e riguardava qualifiche di ogni livello. L'opposizione del Consiglio ha indotto la Commissione a optare per un meno ambizioso Green Paper, e poi per un Piano sull'immigrazione legale⁶², entrambi strumenti non vincolanti.

⁶⁰ Sono tristemente famose le situazioni denunciate nei paesi del Golfo e di altri paesi del Medio Oriente, laddove si è chiesta l'abolizione del c.d. kafala system, da parte delle organizzazioni internazionali facenti parte del sistema dei diritti umani. Sul tema cfr. anche F. Attoh, A. Akinoyade, *La femminilizzazione della tratta di esseri umani in Nigeria. Un caso di studio di rimpatriate dal Libano*, in A. Akinoyade, F. Carchedi, M. Galati, M.R. Impalà, *Doppio sguardo. La tratta delle donne nigeriane per sfruttamento attraverso i dati dei servizi sociali dedicati della Regione Calabria*, Maggioli Editore, 2022.

⁶¹ European Commission, Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence for the purpose of paid employment and self-employment activities, COM(2001) 0386 final, Brussels, 11.07.2001. La proposta fu poi ritirata a seguito della mancata approvazione del Consiglio. Cfr. European Commission, Withdrawal of Commission Proposals following screening for their general relevance, their impact on competitiveness and other aspects, 2006/C 64/03, OJ C64/3, 17.3.2006.

⁶² European Commission, Communication, Policy Plan on Legal Migration, COM(2005) 669, Brussels, 21.12.2005.

La proposta di Direttiva, così come il Green Paper e il successivo Piano, ammettevano l'ingresso per ricerca di lavoro. In particolare, la proposta di Direttiva prevedeva che la richiesta di ingresso per motivi di lavoro fosse presentata nel paese terzo tramite la rappresentanza dello Stato UE, ovvero direttamente nel territorio dello Stato UE, qualora il richiedente fosse già residente o legalmente presente nel territorio di quello Stato (articolo 5 comma 2). Attraverso il meccanismo della presentazione della domanda direttamente nel paese UE da parte dei legalmente soggiornanti anche con titolo temporaneo, legittimava la pratica degli ingressi per ricerca di lavoro subordinato, o per avvio di un'attività di lavoro autonomo. Si trattava di una normativa, che pur connettendo strettamente il permesso di soggiorno al contratto di lavoro, era più realistica e flessibile rispetto a quella attualmente vigente in Italia. Va inoltre ricordato che la proposta di Direttiva prevedeva piena parità di trattamento nel godimento di tutti i diritti del lavoro tra lavoratori nazionali e i titolari del permesso di soggiorno per lavoro.

In mancanza di un quadro legislativo omogeneo in materia di immigrazione di lavoro a livello europeo, le normative degli Stati membri sono oggi alquanto diversificate. A tal proposito appare opportuno segnalare alcune esperienze nazionali, a dimostrazione del fatto che la disciplina italiana, ispirata ad una visione securitaria della gestione dell'immigrazione per lavoro, sostanzialmente volta al suo contenimento entro limiti ristretti, contrasta con le buone pratiche di altri paesi europei, che sono come l'Italia paesi di destinazione dei flussi migratori. Uno dei casi più interessanti è quello della Germania, dove, con la Legge per i lavoratori immigrati qualificati del 1° marzo 2020 (Fachkräfteeinwanderungsgesetz) viene ammesso l'ingresso per lavoro non soltanto delle persone altamente qualificate ma anche di chi, pur senza un titolo di studio superiore, possiede competenze utili per il mercato del lavoro tedesco. A questo fine, si prevede l'equiparazione dei titoli acquisiti nel paese terzo con i corrispondenti titoli di studio tedeschi; viene superata la clausola di favore per i cittadini tedeschi e UE, ed abrogata la lista delle categorie professionali per cui c'è carenza di manodopera, con il risultato che le candidature sono aperte a qualsiasi tipo di qualifica⁶³. Recentemente il governo tedesco ha annunciato di volersi spingere oltre. Annunciando la revisione della legge, la Germania, sottolineando il bisogno di lavoratori qualificati dall'estero, sta prevedendo di introdurre un nuovo sistema "a punti" sul modello canadese, che consentirebbe alle persone con "un buon potenziale" di entrare in Germania anche senza avere già ricevuto un'offerta di lavoro⁶⁴. Comincia a farsi strada, quindi, un'idea di legislazione sugli ingressi legali che non si limiti alle professioni ad alta qualifica, ma che riguardi anche quelle di livello inferiore, con certe cautele.

La principale implicazione di questa nota è che l'ingresso regolare per ricerca di lavoro dovrebbe diventare il canale principale della migrazione per motivi di lavoro, come del resto evidenziato anche da proposte recenti⁶⁵. La possibilità di costruire un sistema a regime di ingressi per ricerca di lavoro ha diversi riferimenti al livello internazionale. Uno di essi, è il sistema dello sponsor, che allo scopo di evitare strumentalizzazioni o vere e proprie utilizzazioni criminali, dovrebbe essere soggetto a limiti precisi e controlli efficaci. Il secondo riferimento è il sistema c.d. "a punti", come quello canadese, che sembra tuttavia efficace soprattutto per i/le lavoratori/trici con qualifiche medio-alte.

In sede di riforma della normativa italiana, i canali legali di ingresso per ricerca di lavoro dovrebbero avere come obiettivo anche i lavoratori a bassa qualifica, specie nei settori in cui esiste un'offerta di lavoro che non viene coperta dai/dalle nazionali. Allo scopo di evitare i rischi di un "pull factor" incontrollato, è stato suggerito il versamento di una somma di denaro all'ingresso, a garanzia delle spese di mantenimento e sanitarie, che sarebbe comunque inferiore alle somme abitualmente versate dai migranti ai trafficanti di esseri umani. È stata anche ipotizzata la creazione di canali specifici in settori come il lavoro domestico, l'agricoltura e le professioni sanitarie, che

⁶³ F. Quadrelli, La nuova legge sul lavoro qualificato in Germania, in Open Migration, marzo 2020.

⁶⁴ Oliver Noyan, La Germania rinnova la legge sull'immigrazione e il diritto alla naturalizzazione, Il Corriere della Sera, Euractiv, 29 novembre 2022.

⁶⁵ L. Zanfrini, *Libro Bianco*, cit.

presentano una sistematica necessità di manodopera fornita dai/dalle migranti⁶⁶. D'altra parte, l'istituzione di canali dedicati, per settori in cui la percentuale di lavoro femminile è importante o addirittura prevalente, risponde all'esigenza di politiche di ingresso che siano *gender-sensitive*, e dunque attente all'effettività del principio di non discriminazione anche in materia di immigrazione per lavoro.

Il rilancio degli ingressi legali per lavoro deve accompagnarsi a una serie di norme volte a consentire l'emersione permanente del lavoro e del soggiorno irregolare, essenziali anche per contrastare le pratiche abusive di reclutamento e intermediazione, e lo sfruttamento. Anche in questo caso occorre guardare a idee innovative provenienti dalla legislazione di altri paesi europei.

La legislazione spagnola, pur essendo analoga a quella italiana per quanto riguarda gli ingressi, ha recentemente introdotto un dispositivo di emersione dell'irregolarità (*arraigo*) che presenta aspetti interessanti. La regolarizzazione (*arraigo laboral*) può avvenire dopo due anni di permanenza in Spagna, se la persona interessata ha lavorato almeno 15 ore a settimana in un anno ovvero 30 ore a settimana in sei mesi. Questo tipo di permesso è riservato ai lavoratori autonomi e a quelli che hanno lavorato regolarmente in Spagna, anche se sono attualmente irregolari. È previsto un altro tipo di emersione, l'*arraigo social*, cui si può accedere in base a un'offerta di lavoro, indipendentemente dalla durata, con previsione del salario minimo; si può fare la domanda anche se si svolgono diversi lavori part-time, purché si raggiungano almeno 30 ore di lavoro, o di 20 se si ha un figlio minore in Spagna. È stato inoltre introdotto un *arraigo para la formacion*, per consentire agli stranieri irregolari di frequentare corsi di formazione per impieghi che non vengono svolti da lavoratori/trici locali. È stato, inoltre, liberalizzato il passaggio dal lavoro dipendente al lavoro autonomo.

Per quanto riguarda l'Italia, oltre a una maggiore flessibilità delle regole sugli ingressi, che dovrebbero consentire — almeno per un certo periodo di tempo — una permanenza regolare per ricerca di lavoro, è necessario introdurre un meccanismo di emersione permanente del lavoro irregolare connesso al soggiorno irregolare. Si dovrebbe introdurre nel Testo Unico sull'Immigrazione una previsione che ammetta lo straniero soggiornante irregolarmente in Italia per un certo periodo di tempo, di regolarizzarsi a seguito di un'offerta di lavoro. Questa soluzione, tuttavia lascerebbe la possibilità di regolarizzazione del/della lavoratore/lavoratrice interamente a discrezione del datore di lavoro. Alcune ricerche ipotizzano che, ai fini della regolarizzazione, potrebbe bastare una immediata disponibilità della persona interessata a svolgere attività lavorativa, in base a un'offerta proveniente dai servizi pubblici per l'impiego o da un intermediario qualificato. In ogni caso, vi sono due requisiti per questo tipo di emersione, vale a dire la permanenza in Italia e l'offerta di lavoro⁶⁷.

Accanto a questo canale di emersione se ne dovrebbe prevedere un altro, dedicato a coloro che hanno avuto precedenti esperienze lavorative in Italia ma sono diventati irregolari, e che potrebbero richiedere un permesso per ricerca di lavoro, convertibile in un permesso di soggiorno per lavoro una volta ottenuto un impiego regolare. Questo tipo di emersione è essenziale per sanare le situazioni nelle quali la persona interessata, pur avendo lavorato anche per anni in Italia, sia divenuta irregolare per effetto della perdita del lavoro, seguita da ricerca infruttuosa nel periodo residuo di soggiorno regolare. Entrambe le proposte, peraltro non inedite, mettono al centro il lavoro come fattore di emersione e di regolarizzazione, evitando quelle situazioni di irregolarità prolungate che richiedono poi di intervenire con provvedimenti di sanatoria.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Ibidem*.

L'intermediazione e i rimedi

La nota ha evidenziato che la prevenzione e la protezione dallo sfruttamento richiedono un quadro coerente di interventi normativi che realizzino forme di intermediazione legale che rimpiazzino le forme illecite, abusive e/o criminali. In questa prospettiva, occorre soprattutto potenziare ed adeguare i servizi pubblici dedicati all'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Il problema non è di facile soluzione, poiché alcuni settori economici come l'agricoltura, l'edilizia e i servizi alla persona sono dispersi sul territorio, e riguardano segmenti vulnerabili della popolazione migrante. Per questa ragione viene segnalato un deficit di regolazione, poiché la rete dei centri per l'impiego, nella sua configurazione attuale, si rivela inadeguata ad assicurare una intermediazione efficace.

I centri per l'impiego dovrebbero essere non solo potenziati in termini di personale e di competenze, con interventi di rafforzamento delle capacità dedicati, ma anche dotati di sezioni specializzate per i migranti, anche irregolari, in relazione ai quali si pongono questioni complesse, che richiedono una competenza specifica. Le sezioni specializzate dovrebbero avere un'organizzazione e una metodologia di lavoro adeguata alle diverse situazioni, ad esempio dovrebbero dotarsi di sportelli itineranti, tenuto conto che in certi settori come l'agricoltura e l'edilizia l'intermediazione può essere svolta efficacemente solo attraverso un'attività preliminare di *outreach* nei confronti di lavoratori e lavoratrici non solo dispersi sul territorio ma anche vulnerabili. Altro settore nel quale un ruolo proattivo è indispensabile è quello del lavoro domestico, dove finora ha prevalso l'intermediazione informale, sovente abusiva, che dovrebbe essere sostituita da un *outreach* dedicato.

All'intermediazione pubblica dovrebbe affiancarsi un'intermediazione privata legale e controllata. Le agenzie private accreditate potrebbero avere un ruolo sussidiario, coadiuvando i centri per l'impiego in certi settori. Tale cooperazione è essenziale soprattutto quando le agenzie private assumono direttamente i lavoratori e le lavoratrici, che poi mettono a disposizione di un datore di lavoro terzo. Le agenzie dovrebbero essere autorizzate previa verifica dei requisiti, e controllate periodicamente allo scopo di prevenire — ed eventualmente rimediare — a pratiche abusive. In questo contesto, particolare attenzione va prestata al riconoscimento e all'effettività dei diritti dei lavoratori e delle lavoratrici previsti dalla citata Convenzioni OIL sulle agenzie private, sia che l'intermediario si limiti a mettere la manodopera a disposizione del datore di lavoro, sia che svolga attività di direzione e di controllo anche dopo la messa a disposizione.

In caso di abusi, intermediazione illecita e/o sfruttamento lavorativo, i lavoratori/trici devono avere a disposizione strumenti efficaci, rapidi e accessibili per il recupero dei salari non corrisposti e per il risarcimento del danno. Il numero limitato di procedimenti penali e quello ancora più modesto di condanne, rendono inefficace il risarcimento del danno in sede penale, anche a causa della dissimulazione dei patrimoni da parte dei trafficanti condannati. L'inefficienza del canale penalistico, congiuntamente alle difficoltà di accesso ai procedimenti civili e del lavoro, disegna una situazione nella quale non vi è possibilità concreta per i lavoratori/trici di avere ristoro per la violazione dei loro diritti, il che provoca anche una mancanza di interesse alla denuncia e all'emersione delle situazioni di sfruttamento.

Occorre agire su più fronti per cambiare radicalmente il complesso degli strumenti a disposizione dei lavoratori, a maggior ragione di quelli sfruttati, tra cui molte donne. In primo luogo, occorre fare uso in modo sistematico delle indagini finanziarie, non solo allo scopo di identificare i responsabili dei reati di tratta e di sfruttamento del lavoro, ma per rendere effettivo il risarcimento delle vittime. Occorre inoltre snellire e rendere gratuiti i procedimenti giuslavoristici, allo scopo di utilizzare il ricco patrimonio di esperienza sviluppato nel corso di molti decenni, e di tutelare adeguatamente anche i lavoratori e le lavoratrici migranti.

Accanto ai rimedi giudiziari, che generalmente non riscuotono la fiducia dei lavoratori e delle lavoratrici vulnerabili, è necessario percorrere la strada dei rimedi non giurisdizionali⁶⁸. Si tratta di procedure caratterizzate da rapidità, confidenzialità e informalità, che possano dare risposte positive alle esigenze pressanti dei lavoratori, soprattutto in relazione ai salari non corrisposti. A tale riguardo, sono stati sperimentati al livello internazionale vari modelli (*complaint* o *grievance mechanisms*). Si tratta di meccanismi di mediazione che possono svolgersi dinanzi agli Ispettorati del lavoro, o possono essere gestiti congiuntamente da sindacati e datori di lavoro, o possono essere a guida sindacale. In ogni caso deve trattarsi di procedure facilmente accessibili, che non devono esporre i lavoratori e le lavoratrici al licenziamento o ai controlli di immigrazione o ad altre conseguenze negative legate al loro titolo di soggiorno.

La presa in carico e la protezione dei migranti vulnerabili

Dalla presente nota tematica è emerso che le possibilità di stabilizzazione del soggiorno sono in generale limitate. Inoltre, dopo l'abrogazione della protezione umanitaria, sono stati istituiti canali frammentati di "protezione speciale"⁶⁹. Si tratta di canali di stabilizzazione/regolarizzazione del soggiorno per i migranti vulnerabili, segmentati in compartimenti stagni, mentre il contesto generale rimane caratterizzato da una politica migratoria di contenimento dei flussi e non favorevole alle regolarizzazioni individuali per ragioni di lavoro. È naturale che i permessi per protezione speciale siano stati oggetto di un'applicazione restrittiva, essendo probabilmente percepiti dalle autorità competenti come trattamenti di favore da assegnare con accortezza.

Nel contesto di una proposta di rilancio dei canali legali di immigrazione per lavoro e di emersione permanente del lavoro e del soggiorno irregolare, si potrebbe pensare a un canale unico di accesso al permesso di soggiorno, per i lavoratori e le lavoratrici vulnerabili allo sfruttamento, con possibilità di diverse articolazioni in relazione alle modalità di presa in carico. In questa prospettiva, l'articolo 18 TUI dovrebbe essere riformato con una formulazione legislativa che legittimi in modo chiaro ed inequivoco il percorso sociale, in base a requisiti relativi alla situazione personale del/la migrante. Dovrebbe essere eliminato il requisito del pericolo, inappropriato per i casi di sfruttamento lavorativo, laddove l'assoggettamento dei/delle lavoratori/trici non avviene quasi mai con modalità violente e coercitive, ma con approfittamento di una situazione di vulnerabilità⁷⁰. Sarebbero da mantenere unicamente i presupposti della violenza o del grave sfruttamento, nozioni che, poste in alternativa, consentirebbero un'applicazione ampia della norma alla totalità delle situazioni di sfruttamento, non solo lavorativo o sessuale. Dovrebbe essere eliminato il riferimento alle organizzazioni criminali, che esclude le situazioni in cui l'intermediazione illecita e lo sfruttamento avvengono in forma individuale o comunque non riconducibile agli schemi penalistici degli articoli 416 e 416-bis del Codice penale. Dovrebbe altresì essere aumentata la durata del permesso almeno ad un anno e preferibilmente a due anni, e dovrebbe prevedersi la sua convertibilità in permesso per motivi di lavoro⁷¹. Così riformato, l'articolo 18 TUI potrebbe diventare la norma cardine di una "protezione sociale" applicabile a tutte le situazioni nelle quali il lavoratore o la lavoratrice sfruttato/a necessita di un accompagnamento nel percorso di riconquista dell'autonomia personale e contrattuale.

⁶⁸ United Nations General Assembly, Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Section III, Access to remedy for victims of trafficking for abuses committed by businesses and their suppliers, A/74/189, 18 July 2019, pp. 4-17.

⁶⁹ V. supra, 5.3. La protezione dei migranti vulnerabili.

⁷⁰ F. Carchedi, *Vite capovolte. La tratta degli esseri umani. Pratiche di sfruttamento sessuale e lavorativo nel territorio laziale*, Maggioli Editore, 2020.

⁷¹ La convertibilità è attualmente prevista dal Regolamento di attuazione del TUI, e dunque in una fonte normativa secondaria.

La valorizzazione del percorso sociale richiede di sganciare i presupposti della protezione sociale dall'ottica penalistica⁷², e valorizzare invece la valutazione della situazione personale del lavoratore o della lavoratrice, che ne qualifica la vulnerabilità allo sfruttamento. Si tratta di una strategia coerente con la previsione dell'articolo 14 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla tratta⁷³, che accanto al percorso giudiziario per l'accesso al permesso di soggiorno, prevede che il rilascio del permesso possa avvenire quando l'autorità competente considera che il soggiorno della vittima di tratta sia necessario in base alla sua condizione personale. In questa chiave occorre ricostruire e valutare, oltre alla sicurezza, allo stato di salute, e alla situazione familiare, anche le esperienze pregresse, a cominciare dal vissuto nel paese di origine, le esperienze di violenza o sfruttamento subite durante il viaggio, la carenza di informazioni e l'isolamento sociale nel paese di transito o di destinazione, per citare solo alcune delle circostanze ulteriori che possono essere rilevanti.

Tale valutazione non dovrebbe essere totalmente rimessa alle autorità di immigrazione o di polizia o all'autorità giudiziaria, ma dovrebbe essere formulata — sulla scorta di Protocolli territoriali — in una modalità multi-agenzia. Tale modalità dovrebbe comprendere sia la valutazione della situazione di sfruttamento, sia il tipo di presa in carico dei lavoratori e delle lavoratrici, sia la costruzione di un percorso individualizzato, necessario per la loro inclusione sociale.

In un contesto di riforma, qualora si volesse mantenere in vita l'articolo 22 comma 12-quater TUI, si dovrebbe parimenti prevedere il percorso sociale accanto a quello giudiziario. In questo caso, l'ambito applicativo dell' articolo 18 e dell' articolo 22 comma 12-quater TUI dovrebbe distinguersi non in base al tipo di sfruttamento, ma in base alla sua gravità, alla durata e alle conseguenze, costruendo così un sistema in cui i percorsi di inclusione sociale siano disegnati in base alle esigenze dei lavoratori e delle lavoratrici, tenendo conto delle esigenze formative, della necessità di un periodo di recupero fisico e psichico, o per contro della necessità di trovare una rapida alternativa di lavoro per garantire la sussistenza del nucleo familiare⁷⁴.

⁷² United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons especially women and children to the 44th Session of the UN Human Rights Council, A/HRC/44/45 Geneva, 2020.

⁷³ Council of Europe Convention on action against trafficking in human beings n. 197, Warsaw, 2005. Explanatory Report, al paragrafo 184, chiarisce che "The personal situation requirement takes in a range of situations, depending on whether it is the victim's safety, state of health, family situation or some other factor which has to be taken into account.

⁷⁴ M.G. Giammarinaro, F. Nicodemi, *Un'ottica sociale e di diritti per contrastare lo sfruttamento: ipotesi di riforma delle norme del Testo Unico sull'immigrazione*, in *Slaves No More, Donne gravemente sfruttate*, cit.

► Bibliografia

- Ambrosini, M. 2011. *Sociologia delle migrazioni*. Bologna: Il Mulino.
- Attoh, F., e A. Akinoyade. 2022. *La femminilizzazione della tratta di esseri umani in Nigeria. Un caso studio di rimpatriate dal Libano*, in A. Akinyoade, F. Carchedi, M. Galati, M.R. Impalà, *Doppio sguardo. La tratta delle donne nigeriane per sfruttamento attraverso i dati dei servizi sociali dedicati della Regione Calabria*. Rimini: Maggioli Editore.
- Belser, P., M.de Cock, e F. Merhan. 2022. *ILO Minimum estimate of forced labour in the world*. OIL.
- Bonini, E., G. Mezzetti, e L.E. Ortensi. 2021. "Donne migranti tra opportunità e discriminazioni. La necessità di un approccio intersezionale", in ISMU, *XXVII Rapporto sulle migrazioni 2021*, Milano: Franco Angeli.
- Borelli, S., L. Calafà, M. D'Onghia, S. Laforgia, e M. Ranieri. 2021. "L'altro articolo 18. Riflessioni giuslavoristiche sullo sfruttamento del lavoro, Introduzione". *Lavoro e diritto*, n. 2.
- Borraccetti, M. 2021. "Il nuovo patto europeo sull'immigrazione e l'asilo. Continuità o discontinuità col passato?" *Diritto immigrazione e cittadinanza*, n. 1.
- Borzaga, M. 2021., "Politiche di contrasto allo sfruttamento del lavoro: OIL, UE tra sanzioni e prevenzione". *Lavoro e diritto*, n. 2.
- Carchedi, F. 2020. *Vite capovolte. La tratta degli esseri umani. Pratiche di sfruttamento sessuale e lavorativo nel territorio laziale*. Rimini: Maggioli Editore.
- Caritas italiana, e Fondazione Migrantes. 2022. *XXXI Rapporto immigrazione*. Roma.
- Coccia, B., G. Demaio, e M.P. Nanni. 2023. *Le migrazioni femminili in Italia. Percorsi di affermazione oltre le vulnerabilità*. Roma: IDOS e Istituto di Studi Politici S. Pio V.
- Codini, E. 2022. "Il quadro normativo", in ISMU. *XXVII Rapporto sulle migrazioni 2021*. Milano: Franco Angeli.
- de Lange, T. 2022. "Recasting the single permit directive: Furthering the protection of migrants at work in the EU". Disponibile su <https://eumigrationlawblog.eu>.
- FLAI-CGIL, e Osservatorio Placido Rizzotto. 2022. *VI Rapporto Agromafie e Caporalato*.
- Giammarinaro, M.G. 2021. *Analisi di genere delle politiche di prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura*. OIL.
- Giammarinaro, M.G., e F. Nicodemi. 2022. "Un'ottica sociale e di diritti per contrastare lo sfruttamento: ipotesi di riforma delle norme del Testo unico sull'immigrazione", in *Slaves No More. Donne gravemente sfruttate: Il diritto di essere protagoniste*. Torino.
- Giammarinaro, M.G. , e L. Palumbo. 2021. "Vulnerabilità situazionale, genere e diritti umani. Analisi normativa e della giurisprudenza italiana e sovranazionale sullo sfruttamento lavorativo", in G. Gioffredi, V. Lorubbio, e A. Pisanò (a cura di), *Diritti umani in crisi? Emergenze, disuguaglianze, esclusioni*. Pisa : Pacini Giuridica.
- Giovannetti, M., e N. Zorzella (a cura di). 2020, *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano: Franco Angeli.
- IDOS. 2021. *Dossier immigrazione*. Roma.

- Iniziative e studi sulla multiethnicità (ISMU). 2022. *XXVII Rapporto sulle migrazioni 2021*. Milano: Franco Angeli.
- Italia. Ministero del lavoro e delle politiche sociali. 2020. Piano triennale di contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e del caporalato, 2020–2022.
- . 2021. *Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia: XI Rapporto annuale*.
- . 2022. *Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia: XII Rapporto annuale*.
- Nazioni Unite. Assemblea generale. 2029. Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Section III, Access to remedy for victims of trafficking for abuses committed by businesses and their suppliers, A/74/189, 18 July 2019: 4–17.
- Nazioni Unite. Ufficio dell'Alto commissario per i diritti umani. 2020. Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons especially women and children to the 44th Session of the UN Human Rights Council, A/HRC/44/45.
- Nazioni Unite. Ufficio dell'Alto commissario per i diritti umani, e Italia. Commissione nazionale per il diritto d'Asilo. 2020. *L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral: Linee guida per le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale*. Edizione aggiornata.
- Paggi M. 2020. *L'ingresso per lavoro: la decretazione annuale dei flussi. Criteri ed evoluzione normativa*, in M. Giovannetti, e N. Zorzella (a cura di), *Ius Migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*. Milano: Franco Angeli.
- Palumbo, L. 2017. *Grave sfruttamento e tratta nel lavoro domestico e in agricoltura*. San Domenico di Fiesole: European university institute.
- Palumbo, L., e A. Sciarba. 2018. *The vulnerability to exploitation of migrant women in agriculture in the EU: The need for a human rights and gender-based approach*. Parlamento europeo.
- OIL, Fondazione Walk Free, e Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM). 2022. *Global estimates of modern slavery: Forced labour and forced marriage*.
- OSCE-ODIHR. 2022. *National referral mechanisms: Joining efforts to protect the rights of trafficked persons: A practical handbook*. Second edition.
- Riccardi, A. 2020. "Esternalizzazione delle frontiere italiane in Libia e Niger: una prospettiva di diritto internazionale". *Questione giustizia*.
- Rigo E. 2022. *La straniera. Migrazioni, asilo, sfruttamento in una prospettiva di genere*. Roma: Carocci.
- Slaves No More. 2022. *Donne gravemente sfruttate. Il diritto di essere protagoniste: Rapporto 2022*. Torino.
- Zanfrini L. 2023. *Libro bianco sul governo delle migrazioni economiche: Indicazioni e proposte sul ridisegno degli schemi di governo delle migrazioni economiche e delle procedure per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro straniera*. Milano: Fondazione ISMU.
- Zorzella N. 2021. "Regolarizzazione 2020, una prevedibile occasione perduta. Alcune delle principali criticità". *Critica del diritto*.

► **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

