



## ► **Migrazione temporanea per motivi di lavoro**



## ► **Migrazione temporanea per motivi di lavoro**

Organizzazione Internazionale del Lavoro

La traduzione in lingua italiana di questa pubblicazione dell'OIL è stata realizzata dal 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 OIL per l'Italia e San Marino, in collaborazione con la Commissione Europea.

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: *Migrazione temporanea per motivi di lavoro*, Roma: Ufficio internazionale del lavoro, 2023.

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

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

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

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

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

---

*Migrazione temporanea per motivi di lavoro*, 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](http://www.ilo.org/publns).

---

## ► **Indice**

---

|                                                                                                                                                 |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Introduzione</b>                                                                                                                             | <b>1</b>  |
| <hr/>                                                                                                                                           |           |
| ► <b>1 Migrazione temporanea per motivi di lavoro</b>                                                                                           | <b>3</b>  |
| <hr/>                                                                                                                                           |           |
| ► <b>2 La complessità della migrazione temporanea per lavoro</b>                                                                                | <b>5</b>  |
| <hr/>                                                                                                                                           |           |
| Una tipologia base . . . . .                                                                                                                    | 5         |
| Programmi di migrazione temporanea di manodopera: alcune tipologie . . . . .                                                                    | 6         |
| <hr/>                                                                                                                                           |           |
| ► <b>3 I fattori chiave per lo sviluppo dei programmi di migrazione temporanea per lavoro e loro interrelazione</b>                             | <b>9</b>  |
| <hr/>                                                                                                                                           |           |
| ► <b>4 Rispondere alle complessità: possibili strade da percorrere alla luce delle varie prospettive sulla migrazione temporanea per lavoro</b> | <b>13</b> |
| <hr/>                                                                                                                                           |           |
| Considerazioni per i governi nello sviluppo di programmi di migrazione temporanea per lavoro                                                    | 14        |



## ► Introduzione

---

La presente nota contiene un estratto in lingua italiana del documento preparato dall'Ufficio internazionale del lavoro per la discussione del Consiglio di amministrazione dell'OIL sul tema delle migrazioni temporanee per lavoro<sup>1</sup>.

La nota passa in rassegna le diverse definizioni, obiettivi e tipologie principali di migrazioni temporanee per lavoro, mettendo in evidenza le sue peculiarità. Attingendo ai risultati della ricerca globale contenuti in un rapporto di sintesi e due studi sulle esperienze dei lavoratori e dei datori di lavoro, essa descrive le caratteristiche principali di programmi efficaci in materia di migrazione temporanea per lavoro e la loro interrelazione, tenuto conto degli obiettivi perseguiti e dei meccanismi di attuazione<sup>2</sup>. Particolare attenzione è data alle sfide che i paesi si trovano a dover affrontare sia in ambito sociale che economico. A tal riguardo, si analizza l'importanza assunta dai programmi relativi alle migrazioni temporanee per lavoro con riguardo al buon funzionamento del mercato del lavoro e allo sviluppo di programmi efficaci che sono fondamentali per evitare la concorrenza sleale sia rispetto alla forza lavoro locale che ai datori di lavoro che non hanno accesso ai lavoratori migranti.

Il documento include anche alcune proposte sulle possibili opzioni per le politiche che mirano a massimizzare le opportunità e minimizzare i rischi associati alla migrazione temporanea, assicurando il rispetto dei diritti fondamentali del lavoro, con particolare riguardo ai temi della salute e sicurezza sul lavoro, la protezione dei salari, la giustizia sociale e il lavoro dignitoso, tenendo anche conto degli sviluppi del mondo del lavoro emersi a seguito della pandemia di COVID-19.

---

<sup>1</sup> Vedasi OIL [Temporary Labour Migration](#), GB.346/POL/1, 2022.

<sup>2</sup> OIL, [Temporary Labour Migration: Unpacking Complexities, Synthesis Report](#), 2022; Nicola Yeates, e Nora Wintour, [Temporary Labour Migration: Two Studies on Workers' Perspectives and Actions](#) (ILO, 2021); e Scott Leeb, Nancy Morowitz, e Sandrine Krasnopolski, [Temporary Labour Migration: The Business Community Experience](#) (ILO, 2021).



## ► 1 Migrazione temporanea per motivi di lavoro

---

I programmi di migrazione temporanea per lavoro affondano le loro radici nel lavoro forzato dell'epoca coloniale e risalgono alla fine del XIX secolo, quando apparve per la prima volta l'idea di "un immigrato che potesse essere costretto a partire"<sup>3</sup>. Da allora, i paesi hanno sperimentato diverse forme di migrazione temporanea di manodopera, che sono cambiate nel corso del tempo, così come all'interno di ciascuna regione.

Non esiste una definizione universalmente accettata di migrazione temporanea per lavoro. Tale circostanza è dovuta essenzialmente al principio di sovranità degli Stati che conferisce loro il potere di definire le modalità di rilascio dei visti e di gestione degli ingressi dei cittadini stranieri. Nel rapporto del 2004 *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy*<sup>4</sup> ("Verso un accordo equo per i lavoratori migranti nell'economia globale"), l'OIL distingue tra la migrazione temporanea per tutti i tipi di lavoro (nell'ambito della quale i migranti occupano posti di lavoro che sono permanentemente vacanti, come ad esempio gli infermieri) e la migrazione temporanea per i lavori a tempo determinato (come i lavori stagionali, quelli del settore edile e la fornitura di servizi). Oggi questa distinzione non è più così netta. Nell'ambito della migrazione temporanea per motivi di lavoro rientrano infatti nuove categorie di lavoratori, come i cosiddetti "lavoratori mobili", nonché gli studenti internazionali. Da tale mancanza di univocità possono derivare diverse percezioni del fenomeno delle migrazioni per lavoro che, di fatto, complicano le difficoltà di dibattito.

Vanno anche considerate le enormi lacune relativamente ai dati sulla migrazione temporanea di manodopera, dovute, in particolare, al fatto che la maggior parte dei censimenti della popolazione e delle indagini sulle forze di lavoro non rilevano i dati disaggregati relativamente a tale fenomeno. I registri amministrativi raccolgono informazioni relative ad alcune categorie di lavoratori che rientrano nell'ambito della migrazione temporanea di manodopera, ma solo laddove siano richiesti visti o permessi, come nel caso dei lavoratori assunti attraverso programmi ufficiali. Sebbene i recenti aggiornamenti delle norme statistiche internazionali — tra cui le Linee guida adottate dalla Conferenza internazionale degli statistici del lavoro (ICLS) dell'OIL relative alle statistiche sulla migrazione internazionale per lavoro<sup>5</sup> — abbiano esteso l'ambito di applicazione delle statistiche sulla migrazione internazionale anche a queste categorie, esse non costituiscono ancora una guida utile per facilitare l'identificazione delle diverse forme di migrazione temporanea per lavoro e per generare statistiche e indicatori rilevanti per le politiche, rendendo, di fatto, difficile la misurazione di tali gruppi di popolazione.

Ferma restando la necessità di migliorare la raccolta dei dati e l'analisi dell'impatto dei programmi di migrazione temporanea per lavoro sui diversi gruppi di lavoratori migranti e sugli altri attori sociali, va rilevato come tali programmi siano sempre più diffusi e abbiano una importanza crescente in diversi paesi e regioni. È quindi fondamentale comprendere la loro complessità, incluse le eventuali carenze relative al lavoro dignitoso e le modalità per migliorare gli approcci e la coerenza delle politiche per potervi fare fronte.

---

<sup>3</sup> Cindy Hahamovitch, "Creating Perfect Immigrants: Guestworkers of the World in Historical Perspective", in *Labor History*, 44:1 (Routledge, 2003), 69–94.

<sup>4</sup> OIL, *Towards a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy*, Conferenza internazionale del lavoro, Rapporto VI, 92ª sessione, 2004.

<sup>5</sup> OIL, *Guidelines Concerning Statistics of International Labour Migration*, ICLS/20/2018/Guidelines, 2018.



## ► 2 La complessità della migrazione temporanea per lavoro

---

### Una tipologia base

Occorre distinguere tra programmi finalizzati ad attrarre determinati lavoratori migranti per un definito periodo di tempo (a volte in un settore specifico, come l'agricoltura stagionale) e le politiche sulle migrazioni in senso più generale. Gli accordi bilaterali sono adottati principalmente per rispondere al primo tipo di domanda di manodopera e spesso costituiscono la principale modalità di ingresso di lavoratori stranieri, come nel caso delle migrazioni dall'Asia o dall'Africa verso gli Stati arabi. I programmi nazionali che non si basano su un accordo con un altro governo sono considerati "unilaterali". Quando invece sono il risultato di negoziati relativi all'ingresso in un paese di lavoratori provenienti da un altro paese sono considerati "bilaterali".

Gli accordi bilaterali relativi alla migrazione per lavoro possono assumere varie forme, dai trattati internazionali ai protocolli d'intesa tra le istituzioni del lavoro<sup>6</sup>. Essa può avvenire anche nell'ambito di programmi di integrazione economica regionale, generalmente attraverso accordi multilaterali<sup>7</sup>.

Nell'ambito degli accordi di libera circolazione gli individui hanno il diritto di spostarsi all'interno della stessa regione per motivi di lavoro o di altro tipo — a condizione che il proprio paese sia parte dell'accordo — e la libertà di decidere se il trasferimento debba essere temporaneo o permanente<sup>8</sup>. Tali accordi regionali rientrano di norma in un insieme più ampio di politiche, come quelle sul libero scambio o sugli investimenti.

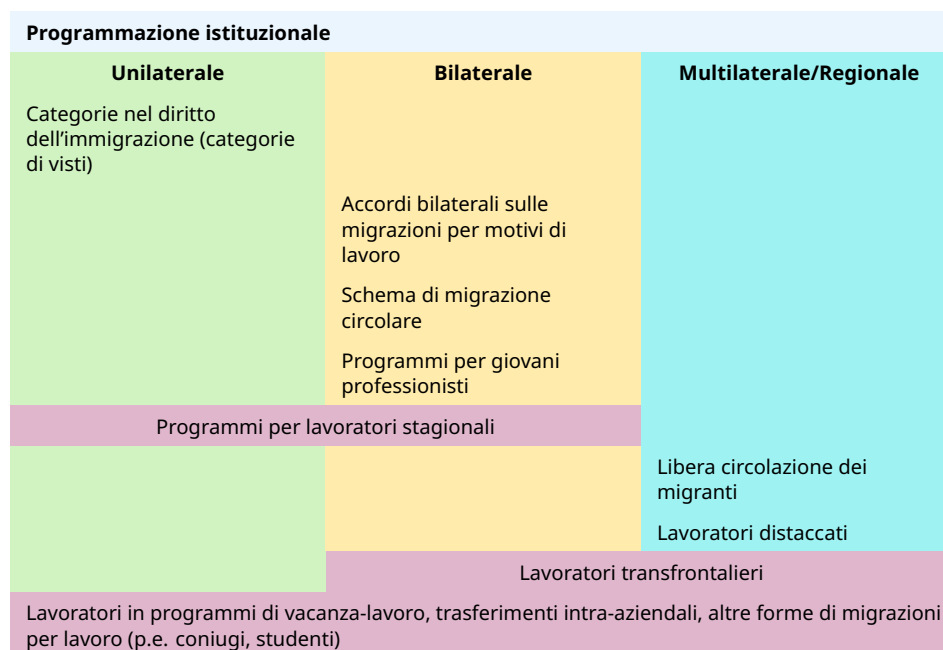
I programmi di migrazione temporanea di manodopera possono essere classificati in base al modello istituzionale adottato; molti paesi offrono opportunità di migrazione temporanea che corrispondono a tutti e tre gli approcci istituzionali. All'interno dello stesso paese o dello stesso settore economico, possono coesistere diversi concetti di "temporaneità", così come gli stessi i programmi, possono essere diversi. La tabella seguente (Tabella 1), non esaustiva, e contiene una classificazione di base.

---

<sup>6</sup> United Nations Network on Migration, [Guidance on Bilateral Labour Migration Agreements](#), 2022.

<sup>7</sup> Per gli accordi regionali, vedasi OIL, [Addressing Governance Challenges in a Changing Labour Migration Landscape](#), ILC.106/IV, 2017.

<sup>8</sup> Stephen Castles e Derya Ozkul, ["Circular Migration: Triple Win, or a New Label for Temporary Migration?"](#), in *Global and Asian Perspectives on International Migration*, ed. Graziano Battistella, Global Migration Issues, 4 (Springer, Cham., 2014), 27-49.

► **Migrazioni temporanee per motivi di lavoro: una tipologia di base**

## Programmi di migrazione temporanea di manodopera: alcune tipologie

Di seguito sono presentate alcune tipologie di programmi di migrazione temporanea di manodopera. Il rapporto di sintesi offre una descrizione più dettagliata e presenta alcuni esempi per ciascun paese.

- Programmi per i lavoratori stagionali. Secondo le Linee guida relative alle statistiche sulla migrazione internazionale per lavoro, i lavoratori stagionali sono coloro che non risiedono abitualmente nel paese in cui lavorano e che svolgono una attività lavorativa che dipende dalle condizioni stagionali e che è effettuata solo per una parte dell'anno. Il lavoro stagionale riguarda principalmente il settore agricolo, il turismo, l'edilizia e l'intrattenimento. Molti programmi pongono limiti temporali alla presenza dei lavoratori migranti nel paese di destinazione, i quali sono stati estesi da molti paesi durante la pandemia di COVID-19.
- Migrazione circolare. I cosiddetti "programmi di migrazione circolare", istituiti come strumento politico dalla Commissione europea, si sono diffusi a partire dagli anni 2000. Questi programmi si sovrappongono spesso ad altre forme di migrazione temporanea per lavoro, in particolare i programmi per i lavoratori stagionali. Essi prevedono soggiorni temporanei ripetuti da parte di uno stesso lavoratore migrante e richiedono ingenti risorse finanziarie e logistiche, riguardanti ad esempio i meccanismi e le istituzioni di reclutamento, le attività di formazione e il rimpatrio dei migranti. I sindacati ritengono che i programmi di migrazione circolare sollevino non pochi problemi, in quanto spesso limitano il diritto dei migranti a costituire dei sindacati o ad aderire a sindacati esistenti, nonché di beneficiare di forme di sicurezza sociale, i salari tendono ad essere più bassi rispetto a quelli dei lavoratori nazionali e creano un vincolo tra lavoratori e datore di lavoro<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Vedasi una ulteriore analisi in Confederazione internazionale dei sindacati (ITUC), *Migration: A Decent Work Issue*, Agenda item 6(b)(i): ITUC policy on labour migration, General Council, 9GC/E/6(b)(i), 2011.

- Programmi per i giovani professionisti. Questi programmi riguardano i giovani lavoratori che migrano per migliorare le proprie competenze attraverso una formazione professionale sul posto di lavoro. Sono spesso rivolti a professioni di livello medio-basso, per esempio nel settore dell'artigianato, nei servizi alberghieri e nella ristorazione, e sono regolati da accordi bilaterali o protocolli d'intesa che stabiliscono le quote annuali e l'età dei partecipanti, che deve essere compresa tra i 18 e i 35 o 40 anni. Il soggiorno dei lavoratori migranti ha generalmente una durata di un anno, che può essere prolungata di 6 mesi. Alcuni accordi prevedono il coinvolgimento delle parti sociali nell'attuazione di tali programmi. I salari, le condizioni di lavoro e le tutele sociali sono conformi con i termini negoziati nell'ambito dei contratti collettivi locali o della legislazione del paese ospitante. I programmi per i giovani professionisti, inoltre, incentivano la creazione di posti di lavoro nei paesi d'origine, in quanto i migranti che rientrano nel loro paese portano con sé anche le competenze professionali acquisite.
- Altre forme di migrazione temporanea per lavoro. Altre tipologie di migrazione temporanea di manodopera riguardano i lavoratori distaccati — ossia i dipendenti inviati dal proprio datore di lavoro a prestare temporaneamente servizio in un altro Stato membro dell'Unione europea — i lavoratori che sono stati trasferiti all'interno di un'azienda, i lavoratori transfrontalieri<sup>10</sup>, ossia quelli che risiedono in un paese e lavorano in un altro, e quelli che lavorano in un programma di vacanza-lavoro. Questi ultimi, secondo le stime dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), rappresentano il 30 per cento dei permessi rilasciati in Australia e Nuova Zelanda<sup>11</sup>. Alcuni migranti, come i coniugi o le persone a carico dei lavoratori, possono lavorare senza uno specifico visto di lavoro. Quantificare il contributo di queste forme di migrazione temporanea di manodopera consentirebbe di comprendere meglio le dinamiche del mercato del lavoro e i relativi diritti in relazione ad altre categorie di visti e ai sistemi di migrazione temporanea per lavoro.

<sup>10</sup> Vedasi le disposizioni settoriali dell'OIL per i lavoratori transfrontalieri in OIL, [Guidelines on the Promotion of Decent Work and Road Safety in the Transport Sector](#), 2020, e OIL, [Conclusions on the Promotion of Decent Work for Migrant Fishers](#), TMIMF/2017/7, 2017.

<sup>11</sup> OCSE, ["Capturing the Ephemeral: How much Labour do Temporary Migrants Contribute in OECD Countries?"](#), in *International Migration Outlook 2019* (Parigi, 2019).



### ► 3 I fattori chiave per lo sviluppo dei programmi di migrazione temporanea per lavoro e loro interrelazione

---

I programmi di migrazione temporanea per lavoro sono eterogenei e variano in funzione delle categorie di lavoratori migranti a cui si rivolgono e delle politiche che regolano il loro funzionamento, così come delle diverse tipologie di visto e delle strutture di governance esistenti. Essi possono differire, tanto a livello pratico quanto a livello legislativo, nelle procedure che regolano le modalità di ingresso dei lavoratori migranti, il loro soggiorno e il trattamento, a seconda del loro livello di competenza. Ad esempio, rispetto ai lavoratori più qualificati, quelli meno qualificati sono soggetti a regole più restrittive, spesso godono di meno diritti, lavorano maggiormente nell'economia informale e sono più esposti al rischio di passare da uno stato di regolarità a quello di irregolarità.

La complessa interconnessione dei fattori che sono alla base della concezione di tali programmi è influenzata anche dalle questioni e dalle norme di genere. L'espressione "femminilizzazione della migrazione" fa riferimento all'aumento del numero di lavoratrici che migrano indipendentemente dai loro partner e dalla loro famiglia, anche per via dell'aumento della domanda di lavoro domestico e di cura, che è in gran parte svolto dalle donne.

L'interazione tra i diversi fattori che riguardano lo sviluppo di programmi di migrazione temporanea per lavoro, nonché la relazione tra le leggi sull'immigrazione e sul lavoro e l'impegno delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro (o i loro rappresentanti) nel dialogo sociale, possono influenzarne in maniera determinante i risultati, tanto per i migranti che prendono parte a tali programmi quanto per i paesi di origine e di destinazione. Di seguito viene presentata una breve descrizione di tali fattori.

- **Obiettivi e istituzioni.** Alcuni degli obiettivi generali dei programmi di migrazione temporanea per lavoro per i paesi di destinazione sono la riduzione della carenza di manodopera, il contrasto alla migrazione irregolare, la promozione dei legami culturali e la creazione di opportunità di formazione. I paesi di origine spesso perseguono obiettivi di sviluppo, come la riduzione della povertà, la garanzia del reddito attraverso le rimesse dei lavoratori migranti e l'aumento delle opportunità di lavoro e di reddito per i cittadini. Per i paesi di origine, tali programmi rappresentano una strategia di adattamento in caso di trasferimento forzato, ad esempio a causa dei cambiamenti climatici.
- **Le questioni di politica estera e di sicurezza,** così come i problemi legati al mercato del lavoro, tendono a influenzare i programmi di migrazione temporanea di manodopera. Pertanto, diverse istituzioni nazionali, come i Ministeri dell'interno, della migrazione, degli affari esteri e del lavoro, devono essere coinvolti nei processi migratori, sebbene, avendo interessi e competenze diverse, può capitare che non si riesca ad attuare politiche adeguate in materia.
- Il settore delle migrazioni coinvolge anche le **agenzie per l'impiego pubbliche e private**, soprattutto nel processo di reclutamento, sebbene spesso manchino strumenti normativi efficaci che ne garantiscano l'applicazione. Per far fronte alle gravi carenze in materia di lavoro dignitoso, nel 2014, l'OIL ha lanciato l'Iniziativa per il reclutamento equo adottando i Principi generali e le linee guida per il reclutamento equo (2016) e per la definizione dei costi (2018), che si

basano sulle norme internazionali del lavoro dell'OIL, come la Convenzione sulle agenzie per l'impiego private del 1997 (n. 181)<sup>12</sup>. Questi strumenti costituiscono una guida per i costituenti dell'OIL per l'eliminazione degli abusi nel processo di reclutamento che possono sfociare nel lavoro forzato e nella tratta di esseri umani.

- **La sponsorizzazione** è strettamente legata al tipo di modello migratorio adottato dal paese. Nei sistemi in cui sono i datori di lavoro a prendere l'iniziativa, spetta a questi ultimi selezionare i migranti per far fronte alle principali esigenze del mercato del lavoro. Nei sistemi basati sull'offerta, la selezione avviene spesso attraverso un sistema a punti, in cui è assegnato un punteggio in base a determinati criteri, come le competenze, il livello di istruzione, le conoscenze linguistiche, l'esperienza e l'età. Numerosi governi valutano le necessità del mercato del lavoro e stilano degli elenchi sulle occupazioni in cui vi è carenza di manodopera, sulla base dei quali i datori di lavoro possono sponsorizzare i migranti. Le imprese sostengono che, oltre a non essere adeguatamente consultate nell'elaborazione di tali elenchi, le valutazioni, così come le procedure di emigrazione e di immigrazione, sono spesso farraginose, impedendo l'arrivo tempestivo della forza lavoro necessaria. Le imprese preferiscono i cosiddetti "programmi di fiducia per i datori di lavoro" o "programmi di approdo sicuro", in cui i datori di lavoro sono responsabili del rispetto della normativa<sup>13</sup>.
- **Mobilità.** I governi spesso limitano la mobilità dei migranti, impedendo loro di cambiare datore di lavoro.
- **Competenze.** Le qualifiche, l'istruzione e l'esperienza lavorativa sono fattori determinanti che orientano i lavoratori migranti verso specifici settori o occupazioni. In un contesto di concorrenza mondiale per attirare i migliori talenti, i lavoratori altamente qualificati sono maggiormente richiesti e incontrano generalmente meno difficoltà nell'ottenere un lavoro dignitoso e nella tutela dei loro diritti. In secondo luogo, hanno maggior sostegno da parte dei loro datori di lavoro e sono maggiormente accolti nel paese di destinazione rispetto ai migranti meno qualificati.
- **Settore di impiego.** Gli approcci settoriali sono molti diffusi, sebbene rischiano di provocare una (ulteriore) segmentazione dei mercati del lavoro e di creare una predominanza di lavoratori migranti a basso salario in determinati settori, nonché segregazione occupazionale di genere, come nel caso del lavoro domestico (sovra rappresentato dalle donne) e del settore edile (sovra rappresentato dagli uomini).
- **Tipo di permesso.** A seconda del tipo di permesso, possono esserci delle differenze in termini di restrizioni all'ingresso dei migranti nel mercato del lavoro, durata massima del soggiorno, possibilità di rinnovare il permesso e condizioni per esercitare il diritto al ricongiungimento familiare.
- **Rappresentanza.** La possibilità per i lavoratori migranti temporanei di costituire dei sindacati o di aderire a quelli esistenti è stabilita dalla legislazione nazionale e dal sistema di migrazione temporanea di manodopera. La rappresentanza, anche ai fini del dialogo sociale, rimane una sfida per molti lavoratori migranti e una delle principali preoccupazioni dei sindacati, anche per il timore di dumping sociale<sup>14</sup>.
- **Cittadinanza.** I paesi gestiscono le modalità per l'ottenimento del permesso di soggiorno permanente o della cittadinanza in modo molto diverso, con tempi e requisiti di ammissibilità differenti. In alcuni casi, i paesi escludono del tutto la possibilità di ottenere tali status.

<sup>12</sup> [Convenzione sulle agenzie per l'impiego private \(n. 181\), 1997.](#)

<sup>13</sup> Vedasi Leeb, Morowitz e Krasnopolski.

<sup>14</sup> Vedasi Yeates e Wintour.

- **Applicazione delle norme.** Le attività di controllo dell'applicazione del diritto del lavoro da parte delle autorità preposte incidono in maniera determinante sul trattamento dei lavoratori migranti. A tal proposito, è opportuno separare il controllo relativo al rispetto della legislazione del lavoro da quello delle norme sull'immigrazione, in modo da consentire agli ispettori del lavoro di proteggere al meglio i lavoratori<sup>15</sup>. I lavoratori migranti temporanei spesso hanno difficoltà ad accedere alla giustizia a causa della mancanza di meccanismi preposti a tale scopo o per l'impossibilità di far valere le loro richieste una volta lasciato il paese di destinazione.

---

<sup>15</sup> OIL, *Labour Inspection: General Survey, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, ILC.95/III(1B), 2006, paragrafo 78.



## ► 4 Rispondere alle complessità: possibili strade da percorrere alla luce delle varie prospettive sulla migrazione temporanea per lavoro

---

Pur riconoscendo i benefici dei programmi relativi alla migrazione temporanea per lavoro, la comunità imprenditoriale considera un problema il fatto che tali programmi “non affrontano in maniera sistematica le questioni relative allo sviluppo di una forza lavoro locale sostenibile e al miglioramento dei salari e delle condizioni di lavoro”, rischiando di alimentare la percezione secondo cui la manodopera migrante sia da preferire rispetto a quella nazionale<sup>16</sup>.

Questo punto di vista è condiviso anche dai sindacati, i quali osservano che i lavoratori migranti temporanei arrivano a lavorare anche per decenni senza acquisire il diritto a un titolo di soggiorno che garantisca loro uno status più stabile, rimanendo quindi dipendenti dai datori di lavoro. Essi constatano anche che i programmi di migrazione temporanea incoraggiano i datori di lavoro ad assumere i lavoratori migranti “con contratti temporanei per posti di lavoro che in realtà sono permanenti”. A tal riguardo, “sia i paesi di origine che quelli di destinazione necessitano di una migliore pianificazione della forza lavoro interna e di aumentare gli investimenti, nonché di strutturare i loro programmi di migrazione in maniera attenta affinché offrano percorsi che portino all’ottenimento di uno status permanente”<sup>17</sup>.

Allo stesso modo, le aziende auspicano una maggiore prevedibilità e suggeriscono che i moderni sistemi di immigrazione basati sull’occupazione prevedano procedure relative alle migrazioni per lavoro più snelle, in modo da rafforzare la coerenza delle politiche e ridurre l’informalità e l’irregolarità dei lavoratori migranti. Le organizzazioni dei datori di lavoro suggeriscono, ad esempio, di adottare “meccanismi di rilascio dei permessi di lavoro che si adattino al ciclo di vita del lavoratore e che traccino un percorso chiaro dallo status di studente o di scambio culturale fino al soggiorno permanente”. “I permessi di soggiorno a lungo termine o permanenti contribuiscono a trattenere i lavoratori migranti che concorrono alla crescita economica e alla competitività. La possibilità di ottenere un titolo di soggiorno permanente dovrebbe essere stabilita in base alla durata del soggiorno di un cittadino straniero in regime di migrazione temporanea o in base all’analisi delle esigenze del mercato del lavoro”<sup>18</sup>.

Affrontare tali questioni è particolarmente importante dal momento che i programmi di migrazione temporanea sono sempre più spesso integrati nelle strutture produttive nell’ambito di accordi commerciali internazionali e preferenziali. I fattori e le implicazioni dei programmi di mobilità in questi accordi dovrebbero essere ulteriormente analizzati al fine di valutarne l’impatto sulla protezione, l’occupazione e la crescita.

I dati suggeriscono che tenere in considerazione determinati aspetti nella progettazione dei programmi di migrazione temporanea per lavoro potrebbe migliorarne l’equità, l’efficacia e l’efficienza. Tra questi, sarebbe importante adottare un approccio basato sui diritti fondamentali dell’uomo per ridurre al minimo i rischi e massimizzare i benefici per tutti, il che implica: il rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro; il potenziamento del ruolo delle autorità preposte all’applicazione della legislazione sul lavoro attraverso la previsione di “strumenti di protezione” di protezione dei lavoratori migranti (firewall) indipendenti da altre norme in materia di

---

<sup>16</sup> Vedasi Leeb, Morowitz e Krasnopolski, 5.

<sup>17</sup> Vedasi Yeates e Wintour, 63–64.

<sup>18</sup> Vedasi Leeb, Morowitz e Krasnopolski, 7 e 22.

migrazione; il rafforzamento della protezione del lavoro, anche nell'ambito degli accordi bilaterali e dei protocolli d'intesa; laddove appropriato, la creazione di percorsi per l'ottenimento del soggiorno permanente o della cittadinanza; il coinvolgimento delle parti sociali nella progettazione, nel monitoraggio e nell'attuazione dei programmi di migrazione temporanea per lavoro.

Di seguito sono presentati i principali elementi aspetti che possono che possono rappresentare degli ambiti di azione per il miglioramento dei programmi di migrazione temporanea per lavoro.

## Considerazioni per i governi nello sviluppo di programmi di migrazione temporanea per lavoro

### Libertà di cambiare datore di lavoro

In linea con le norme in materia di diritti umani e con le linee guida dell'OIL, quali i Principi generali e le linee guida per il reclutamento equo, “[i] lavoratori dovrebbero essere liberi di porre fine al loro impiego e, nel caso dei lavoratori migranti, di fare ritorno nel loro paese. I lavoratori migranti non dovrebbero necessitare del permesso del datore di lavoro o del reclutatore per cambiare datore di lavoro”<sup>19</sup>.

I datori di lavoro sostengono spesso costi significativi per il reclutamento di lavoratori, ragion per cui possono essere spesso favorevoli alle restrizioni alla loro mobilità; questi, in alcuni casi, tali restrizioni possono equivalere a un incentivo economico a favore di determinati datori di lavoro, occupazioni o settori. Essere legati a un datore di lavoro implica la dipendenza del lavoratore migrante dalla buona volontà del datore di lavoro nel fornire condizioni di lavoro sicure e dignitose. Va anche considerato l'elevato rischio di sfruttamento, come risulta dal fatto che riguardo a molti di questi programmi sono stati segnalati abusi nei confronti dei lavoratori migranti.

Durante la pandemia di COVID-19, i datori di lavoro che si sono attenuti alle norme in materia di salute e sicurezza hanno dovuto affrontare la concorrenza sleale di coloro che invece hanno disatteso tali obblighi. In alcuni casi, dopo l'intervento delle autorità, è stato negato ai datori di lavoro il diritto di assumere lavoratori migranti, mentre ai lavoratori è stato permesso di cambiare datore di lavoro.

Per prevenire il rischio di sfruttamento e di concorrenza sleale, i programmi di migrazione temporanea di manodopera dovrebbero garantire la libertà di cambiare datore di lavoro nel rispetto di condizioni chiaramente definite, compresa la prevenzione di potenziali violazioni del diritto del lavoro.

Per rendere effettiva la libertà dei lavoratori di poter cambiare datore di lavoro, possono essere adottate delle misure complementari quali la previsione di non associare i permessi di lavoro ai permessi di soggiorno, concedere ai lavoratori un periodo di tolleranza nella ricerca di un'altra occupazione e facilitare l'effettiva mobilità attraverso portali per il lavoro e servizi nazionali per l'impiego.

<sup>19</sup> Principio n. 12.

## Salute e sicurezza sul lavoro e alloggi adeguati

La circostanza che la salute e sicurezza sul lavoro costituisca la quinta categoria tra i principi e i diritti fondamentali del lavoro<sup>20</sup> riflette il ruolo chiave dei relativi sistemi e dei protocolli nella prevenzione e nell'eliminazione dei rischi per la salute e la sicurezza sul lavoro. Anche prima della pandemia di COVID-19, i lavoratori migranti temporanei erano maggiormente esposti ai rischi per la salute e sicurezza sul lavoro rispetto ai lavoratori nazionali. La pandemia ha messo in luce le particolari vulnerabilità dei/delle lavoratori/trici migranti, anche nelle cosiddette "occupazioni essenziali", e ha evidenziato il ruolo dell'applicazione della legge nella prevenzione degli abusi, come la violenza di genere e le molestie sul lavoro.

Quando il datore di lavoro è tenuto a fornire l'alloggio deve garantire che esso rispetti "livelli ragionevoli di decenza, igiene e comfort"<sup>21</sup>, fermo restando la libertà per i/le lavoratori/trici migranti di scegliere una sistemazione alternativa. Gli Stati dovrebbero adottare una regolamentazione nazionale in materia abitativa che sia applicabile anche ai lavoratori migranti, in conformità con le norme internazionali. Il rapporto dell'OIL Home Truths: Access to adequate housing for migrant workers in the ASEAN region (Verità scomode: L'accesso a un alloggio adeguato per i lavoratori migranti nella regione ASEAN), basato sulle norme in materia di diritti umani e sulla Raccomandazione dell'OIL sull'alloggio dei lavoratori del 1961 (n. 115), offre raccomandazioni dettagliate applicabili a livello globale.

## Competenze e formazione permanente

La Dichiarazione del centenario dell'OIL per il futuro del lavoro (2019) sottolinea l'importanza per i lavoratori, qualunque sia il livello di competenza, di accedere alla formazione permanente (Parte II(A)(iii)), senza escludere i lavoratori migranti temporanei. Alcuni programmi, come quelli rivolti ai giovani professionisti, possono essere concepiti in modo da offrire opportunità di formazione integrate.

Il riconoscimento delle competenze, la trasferibilità delle qualifiche e delle competenze e le opportunità di acquisirne di nuove sono fondamentali per facilitare l'accesso dei/delle lavoratori/trici migranti a un lavoro dignitoso e per favorire la transizione verso forme di lavoro formale, in particolare nei settori in cui i migranti sono sovrarappresentati.

L'OIL collabora con i governi, le comunità economiche regionali e le organizzazioni dei datori di lavoro per promuovere il quadro di riferimento per il riconoscimento e la trasferibilità delle qualifiche e altre iniziative, come il passaporto delle competenze. La creazione di partenariati globali in materia di competenze che promuovono i diritti del lavoro può permettere ai datori di lavoro di accedere a un bacino più ampio di lavoratori/trici. I sindacati temono che tali partenariati spesso non rispettino i principi della sostenibilità, dell'equità e del lavoro dignitoso<sup>22</sup>. L'OIL, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO), l'Organizzazione internazionale dei datori di lavoro (IOE) e la Confederazione sindacale internazionale (CSI) hanno istituito un partenariato globale in materia di competenze per valutare nuovi metodi che possano colmare tali lacune.

<sup>20</sup> OIL, *International Labour Conference adds Safety and Health to Fundamental Principles and Rights at Work*, 10 giugno 2022.

<sup>21</sup> *Raccomandazione sugli alloggi dei lavoratori*, 1961 (n. 115).

<sup>22</sup> Vedasi Yeates e Wintour, 24-25, 49.

## Salari e altre condizioni di lavoro

La nazionalità e il carattere temporaneo del lavoro non costituiscono validi motivi per derogare al principio della parità di retribuzione per un lavoro di pari valore, sancito dalla Costituzione dell'OIL e successivamente riaffermato nelle norme internazionali del lavoro dell'OIL. I lavoratori migranti e i cittadini che svolgono un lavoro di pari valore devono ricevere la stessa retribuzione, compresi i supplementi salariali, gli straordinari e i bonus. I lavoratori migranti dovrebbero anche ricevere salari minimi adeguati e non discriminatori e godere di parità trattamento per quanto riguarda l'orario di lavoro massimo giornaliero e settimanale.

Sebbene la Convenzione sulla protezione dei salari (n. 95) e la Raccomandazione (n. 85) del 1949 impongano l'obbligo del pagamento dei salari, anche per i lavoratori migranti temporanei<sup>23</sup>, gli abusi salariali sono in aumento<sup>24</sup>. I datori di lavoro dovrebbero versare l'equivalente del primo mese di salario su un conto, da utilizzarsi per il pagamento degli indennizzi qualora così fosse stabilito dalle istituzioni tripartite o bipartite.

È fondamentale anche rivedere le politiche sull'orario di lavoro. Salari adeguati ed equi, pagati in maniera puntuale e per intero, contribuirebbero anche a garantire orari di lavoro dignitosi e a ridurre al minimo il rischio di infortuni sul lavoro derivanti da orari di lavoro prolungati.

## Libertà di associazione

I/le lavoratori/trici migranti temporanei, senza alcuna distinzione, dovrebbero avere, come tutti i/le lavoratori/trici, il diritto di fondare e, nel rispetto delle regole dell'organizzazione interessata, di aderire a organizzazioni di loro scelta, senza previa autorizzazione<sup>25</sup>. Alcuni Stati continuano a negare o a limitare tali diritti, in alcuni casi condizionando l'adesione sindacale al possesso della cittadinanza, in altri casi richiedendo che una percentuale dei membri di tali organizzazioni sia composta da cittadini nazionali.

I lavoratori migranti temporanei dovrebbero essere protetti contro gli atti di discriminazione antisindacale — in particolare laddove l'impiego di un lavoratore sia condizionato al fatto che lo stesso non sia iscritto ad un sindacato oppure rinunci a tale adesione — così come contro le minacce di licenziamento o le molestie per la loro appartenenza sindacale<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> OIL, *Protection of Migrant Workers (Underdeveloped Countries) Recommendation* (n. 100), 1955, paragrafo 27 : "I datori di lavoro dovrebbero essere tenuti a tenere un registro dei pagamenti e delle detrazioni salariali per ciascun lavoratore. Gli importi dei salari e delle relative detrazioni devono essere comunicati ai lavoratori interessati".

<sup>24</sup> Katharine Jones, Sanushka Mudaliar, e Nicola Piper, *Locked Down and in Limbo: The Global Impact of COVID-19 on Migrant Worker Rights and Recruitment* (OIL, 2021).

<sup>25</sup> Vedasi l'articolo 2 della *Convenzione sul diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva* (n. 87), 1948, applicabile ai/le lavoratori/trici migranti.

<sup>26</sup> Vedasi *Convenzione sul diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva*, (n. 98) 1949, articolo1 paragrafi 1 e 2, applicabili ai/le lavoratori/trici migranti; e *Dichiarazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro sui principi e i diritti fondamentali del lavoro e i suoi seguiti*, adottata nel 1998 e emendata nel 2022.

## Protezione sociale e del lavoro

I migranti, e in particolare i/le lavoratori/trici migranti temporanei, devono spesso affrontare ostacoli giuridici e pratici nell'accesso alla protezione sociale. I paesi dovrebbero estendere loro determinate garanzie (p.e. la protezione della maternità), ratificando e attuando le Convenzioni pertinenti dell'OIL, stipulando accordi bilaterali e multilaterali sulla sicurezza sociale e consentendo ai/trici lavoratori/trici migranti di cumulare i diritti di sicurezza sociale acquisiti in diversi paesi e luoghi di lavoro<sup>27</sup>; l'OIL ha sviluppato una guida pratica in questo ambito<sup>28</sup>.

La guida relativa agli accordi bilaterali sulla migrazione per lavoro sviluppata attraverso un dialogo tra diverse parti interessate sotto la guida guidata dell'OIL e dell'OIM, comprese le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, può assistere gli Stati a sviluppare accordi bilaterali sulla migrazione per lavoro che siano basati sui diritti e che rispondano alle esigenze di genere<sup>29</sup>. Questi strumenti possono contribuire a sostenere gli Stati nell'adempimento degli impegni assunti nell'ambito della Dichiarazione del Forum internazionale di revisione della migrazione del 2022 sui progressi compiuti nell'attuazione del Patto mondiale per una migrazione sicura, ordinata e regolare e contribuire a ridurre la discriminazione derivante da accordi bilaterali sulla migrazione di manodopera che forniscono tutele diverse ai/le lavoratori/trici a seconda della loro nazionalità.

Gli accordi bilaterali sulla migrazione di manodopera basati sui diritti offrono anche maggiori opportunità di dialogo tra i paesi di origine e di destinazione al fine di migliorare il rimpatrio e il reinserimento dei migranti<sup>30</sup>, rafforzando al contempo l'attuazione di procedure di reclutamento eque.

## Applicazione della legge

Adottare una strategia nazionale volta a rafforzare il controllo e l'applicazione della legge attraverso una efficace attività ispettiva può garantire una maggiore trasparenza e un maggior rispetto dei diritti del lavoro. Ciò richiede una separazione netta tra le autorità preposte all'applicazione delle norme sul lavoro e quelle preposte all'applicazione della legislazione in materia di immigrazione, nonché una adeguata formazione per gli ispettori del lavoro sulle pratiche di reclutamento eque e sulle diversità culturali.

Laddove le autorità preposte al rispetto della legge intervengano su segnalazione dei lavoratori, bisogna assicurare la copertura dei luoghi di lavoro particolarmente difficili da raggiungere, come le aziende agricole e le zone di trasformazione per l'esportazione. Inoltre, nell'ambito dei programmi di migrazione temporanea per lavoro su iniziativa dei datori di lavoro, l'ingresso dei lavoratori potrebbe essere subordinato al rispetto delle norme, garantendo quindi maggiore trasparenza e riducendo la concorrenza sleale.

<sup>27</sup> [GB.344/POL/1](#).

<sup>28</sup> OIL, [Extending Social Protection to Migrant Workers, Refugees and their Families: A Guide for Policymakers and Practitioners](#), 2021. Modelli di intervento per estendere la protezione sociale ai lavoratori domestici migranti, ai lavoratori agricoli stagionali, ai migranti in situazione irregolare, ai rifugiati e ai richiedenti asilo.

<sup>29</sup> United Nations Network on Migration, [Guidance on Bilateral Labour Migration Agreements](#), 2022.

<sup>30</sup> Vedasi United Nations Network on Migration, [Ensuring Safe and Dignified Return and Sustainable Reintegration](#), Position Paper, 2021; e [Guidance on Bilateral Labour Migration Agreements](#).

## Misure per l'ottenimento del soggiorno permanente e della cittadinanza

I lavoratori e i datori di lavoro concordano sul fatto che i programmi di migrazione temporanea per lavoro dovrebbero prendere in considerazione, ove appropriato, l'adozione di misure che rendano i sistemi di migrazione temporanea di manodopera come "trampolini di lancio" verso forme permanenti di migrazione per lavoro che potrebbero portare benefici sia ai lavoratori migranti che ai loro datori di lavoro. Essi riconoscono al contempo la necessità di formare i lavoratori nazionali per soddisfare la futura domanda di lavoro.

In determinati casi i lavoratori migranti stagionali potrebbero essere formati e riqualificati all'interno dello stesso ramo di attività per creare un bacino di manodopera stabile, in linea con la Raccomandazione sulla politica per l'impiego del 1964 (n. 122), in modo da facilitare la transizione verso un modello più inclusivo e meno dipendente dai programmi di migrazione temporanea di manodopera.

## Informazioni adeguate

Nonostante i notevoli sforzi compiuti per fornire informazioni adeguate ai migranti al fine di prepararli alla partenza e informarli sui loro diritti, spesso molti di essi ne rimangono esclusi. In molti paesi mancano servizi consolari adeguati a facilitare l'accesso dei lavoratori migranti alla giustizia nei paesi di destinazione. In quest'ottica, le reti transnazionali di servizi di consulenza per i lavoratori migranti costituiscono una valida soluzione. Il coinvolgimento delle parti sociali e delle organizzazioni dei migranti nonché l'utilizzo di servizi di informazione centralizzati, come le applicazioni di servizi per i migranti, possono essere di grande aiuto.

## Partecipazione delle parti sociali alla progettazione e all'attuazione dei programmi di migrazione temporanea per lavoro al fine di garantire la coerenza e l'efficacia delle politiche

Attualmente, i datori di lavoro e i lavoratori non sembrano essere adeguatamente coinvolti dai governi nelle fasi di elaborazione e attuazione dei programmi di migrazione temporanea per lavoro. Essi concordano sul fatto che la loro partecipazione sia un requisito necessario per rendere tali programmi più equi ed efficienti, in linea con le norme internazionali del lavoro.

Essi sostengono la necessità di meccanismi di monitoraggio dei posti di lavoro vacanti o non occupati segnalati sia dai datori di lavoro che dagli operatori per l'impiego, e di rafforzare gli approcci strategici a lungo termine in riferimento all'immigrazione e al mercato del lavoro, laddove necessario<sup>31</sup>. I lavoratori osservano che i danni sociali provocati dai programmi di migrazione temporanea<sup>32</sup> potrebbero essere attenuati attraverso il dialogo sociale sulla migrazione di manodopera all'interno dei paesi e tra di essi, sugli accordi bilaterali e sui quadri regionali e globali, sostenendo inoltre che i ministeri del lavoro dovrebbero svolgere un ruolo centrale nello sviluppo, nell'attuazione e nel coordinamento interistituzionale di tali programmi<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Vedasi Leeb, Morowitz e Krasnopolski, 5-7 e 18-19.

<sup>32</sup> Vedasi Yeates e Wintour, 15-21.

<sup>33</sup> Vedasi Yeates e Wintour, pag. 64.



► **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](mailto:rome@ilo.org)  
[www.ilo.org/rome](http://www.ilo.org/rome)

