

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DEL MOLISE

DIPARTIMENTO GIURIDICO



DOTTORATO DI RICERCA IN INNOVAZIONE E GESTIONE
DELLE RISORSE PUBBLICHE

CURRICULUM “A” – SCIENZE GIURIDICHE, ORGANIZZATIVE E
MANAGERIALI

CICLO **XXXIII**

S.S.D. IUS/07 – DIRITTO DEL LAVORO

**MIGRAZIONI ECONOMICHE E SFRUTTAMENTO DEL
LAVORO IMMIGRATO**

Riflessioni a partire dal sistema di regolazione dei flussi di ingresso

Tutor
Chiar.ma Prof.ssa
Luisa CORAZZA

Coordinatore
Chiar.mo Prof.
Giovanni CERCHIA

Candidata
Dott.ssa **Maria Teresa AMBROSIO**
Matr. 160449

Anno Accademico
2019/2020

Indice

CAPITOLO I	4
Migrazioni internazionali e lavoro: inquadramento e disciplina sovranazionale	4
1.1 Le migrazioni internazionali nelle società contemporanee	4
1.2 La centralità del lavoro nella mobilità umana: le migrazioni c.d. economiche	8
1.3 La migrazione per lavoro nel quadro regolativo internazionale.....	12
1.4 (<i>Segue</i>). I recenti avanzamenti tesi a un dialogo globale tra gli Stati	17
1.5 Migrazioni economiche e ordinamento europeo	20
1.6 (<i>Segue</i>). Gli stranieri nel mercato del lavoro europeo.....	22
1.7 (<i>Segue</i>). Le politiche dell’Ue sulla migrazione a fini lavorativi: dai primi tentativi di regolazione all’adozione di un approccio settoriale.....	26
1.8 (<i>Segue</i>). I più recenti interventi.....	30
1.9 Il piano dell’indagine	34
CAPITOLO II	38
La regolazione delle migrazioni economiche nell’ordinamento italiano: aspetti critici ed effetti sul mercato del lavoro immigrato	38
2.1 Lo <i>status</i> giuridico dello straniero nella Carta costituzionale	38
2.2 L’evoluzione della legislazione italiana: dalle circolari amministrative al Testo unico sull’immigrazione	46
2.3 (<i>Segue</i>). I più recenti interventi normativi tra <i>leitmotiv</i> securitario e gestione emergenziale delle migrazioni.....	54
2.4 Le vie di accesso al lavoro degli stranieri extra-Ue	61
2.5 La programmazione dei flussi migratori	68

2.6 Migrazioni solo temporanee: gli ostacoli normativi all'ingresso e alla permanenza nel territorio per lavoro subordinato.....	72
2.7 (<i>Segue</i>). In particolare, l'ingresso per lavoro stagionale tra specialità e criticità della disciplina	79
2.8 Il mercato del lavoro immigrato: inserimento, condizioni occupazionali, irregolarità	84
2.9 (<i>Segue</i>). Le condizioni di lavoro degli immigrati durante la pandemia da Covid-19.....	91
CAPITOLO III.....	94
Lo sfruttamento dei lavoratori migranti in Italia e in Spagna.....	94
3.1 Caratteristiche, forme e dimensioni dello sfruttamento lavorativo.....	94
3.2 Sfruttamento e vulnerabilità: <i>focus</i> sui lavoratori immigrati regolarmente soggiornanti	102
3.3 (<i>Segue</i>). L'inevitabile punto di incontro tra irregolarità amministrativa e prestazione irregolare del lavoro: <i>focus</i> sui migranti irregolari.....	107
3.4 Dal para-schiavismo nelle campagne allo sfruttamento nelle metropoli: le nuove frontiere del caporalato	109
3.5 Il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro.....	116
3.6 (<i>Segue</i>). Il ruolo della giurisprudenza penale nell'interpretazione degli indici di sfruttamento e dello stato di bisogno	124
3.7 (<i>Segue</i>). Il ruolo dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro e della <i>Inspección de Trabajo y de Seguridad Social</i>	128
3.8 Oltre la sanzione penale: le misure preventive contro lo sfruttamento del lavoro e il caporalato.....	132
CAPITOLO IV	137
Verso un “modello” di gestione delle migrazioni economiche: alcune proposte	137
4.1 Premessa	137

4.2 Promuovere accordi con i Paesi di origine per la formazione di competenze: l'esempio dei <i>Global Skills Partnerships</i>	140
4.3 L'importanza di una Direttiva unica europea e di vie legali per la migrazione economica.....	144
4.4 Regolarizzazioni su base collettiva e regolarizzazioni su base individuale: la fallacia di uno strumento straordinario vs. l'efficienza di un modello ordinario	149
4.5 Sulla introduzione di un canale di ingresso per ricerca di lavoro, anche tramite <i>sponsorship</i> . Nuove opportunità o vecchi rischi?.....	156
4.6 “Mettere ordine nel disordine”: quando intervenire non è più una scelta rinviabile	159
BIBLIOGRAFIA	162

CAPITOLO I

Migrazioni internazionali e lavoro: inquadramento e disciplina sovranazionale

SOMMARIO: **1.1** Le migrazioni internazionali nelle società contemporanee. – **1.2** La centralità del lavoro nella mobilità umana: le migrazioni c.d. economiche. – **1.3** La migrazione per lavoro nel quadro regolativo internazionale. – **1.4** (*Segue*). I recenti avanzamenti tesi a un dialogo globale tra gli Stati. – **1.5** Migrazioni economiche e ordinamento europeo. – **1.6** (*Segue*). Gli stranieri nel mercato del lavoro europeo. – **1.7** (*Segue*). Le politiche dell'Ue sulla migrazione a fini lavorativi: dai primi tentativi di regolazione all'adozione di un approccio settoriale. – **1.8** (*Segue*). I più recenti interventi. – **1.9** Il piano dell'indagine.

1.1 Le migrazioni internazionali nelle società contemporanee

Le migrazioni internazionali¹, che interessano le popolazioni delle più diverse parti del mondo, in particolare dei Paesi meno avanzati, rappresentano oggi una caratteristica distintiva del mondo globalizzato. Seppure sia stato un fenomeno sempre presente nella storia dell'umanità², i flussi migratori si configurano nella nostra epoca come una espressione saliente della globalizzazione³. Quest'ultima,

¹ Una prima e fondamentale distinzione concerne le migrazioni internazionali e le migrazioni interne. Le prime si estendono oltre i confini dello Stato, mentre le seconde si configurano come degli spostamenti di popolazione entro i suoi confini. Il presente elaborato prenderà in esame solamente le migrazioni internazionali che, come si vedrà in seguito, sono oggetto di regolazione e di specifica disciplina dell'ordinamento italiano.

² Cfr. S. ALLIEVI, *Immigrazione. Cambiare tutto*, Roma-Bari, Laterza, 2018, p. 3, secondo cui «La storia è storia di migrazioni. E comincia da lontano: nella preistoria». Vds. anche F.P. CONTUZZI, Voce *Emigrazione*, in *Digesto Italiano*, vol. X, 1895-1898, p. 347, che descrive il fenomeno come un evento ordinario verificatosi «in tutte le epoche della storia della civiltà, sotto diverse forme e con fisionomia particolare».

³ M. MCBRITTON, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano. Una prospettiva giuslavoristica*, Bari, Cacucci, 2017, p. 21. Sul tema migrazioni e globalizzazione si rinvia a una copiosa letteratura tra cui, S. SASSEN, *Una sociologia della globalizzazione*, Torino, Einaudi, 2008; L. MARTELL, *Sociologia della globalizzazione*, Torino, Einaudi, 2011; M. AMBROSINI, *Un'altra globalizzazione*:

avendo consentito un ampliamento della rete delle relazioni sociali nel mondo, nonché un ampliamento e una integrazione dei mercati delle merci, dei capitali e del lavoro, ha impresso una forte spinta anche alla mobilità umana⁴.

La possibilità di mantenere relazioni sociali in un mondo globalizzato, peraltro, fa sì che le migrazioni contemporanee, rispetto a quelle di un tempo, avvengano all'interno di quel processo definito transnazionalismo, che permette ai migranti di non interrompere le relazioni, siano esse sociali, economiche, politiche o culturali, con il Paese di origine ma di tenere legati i due poli del processo di immigrazione, ossia il Paese di origine e quello di destinazione⁵.

La mobilitazione delle persone dalla propria terra a un luogo sconosciuto ha sempre trovato la sua motivazione, nonché giustificazione, in un insieme complesso di fattori attrattivi (verso il Paese di arrivo) e di fattori espulsivi (dal Paese di origine)⁶.

I primi, c.d. *pull factor*, sono rappresentati per lo più dal desiderio di chi migra di ottenere maggiori opportunità di vita e di benessere, dunque, maggiore stabilità economica che il modello politico, sociale ed economico occidentale offre. O forse, sarebbe più corretto dire, offriva. Non può trascurarsi, infatti, come l'emergenza sanitaria da Covid-19 e la conseguente crisi finanziaria abbiano messo a dura prova la capacità attrattiva di tale modello. A tale proposito, recenti studi hanno sostenuto che l'avvento della pandemia ha avuto un impatto significativo, «senza precedenti», sull'immigrazione economica globale tanto da indebolire quel legame solido – a

la sfida delle migrazioni transnazionali, Bologna, il Mulino, 2008; J. DE LUCA, *Globalizzazione e immigrazione. L'immigrazione come res politica: diritti, cittadinanza, sovranità*, in *Teoria Politica*, XIX, 2-3, 2003, pp. 13-43.

⁴ Sul tema, con particolare riferimento al ruolo dei mezzi di comunicazione di massa e di quelli di trasporto come strumenti per veicolare conoscenze e favorire la mobilità umana, vds. P. BONETTI, *La condizione giuridica del cittadino extracomunitario. Lineamenti e guida pratica*, Maggioli, 1993, p. 20. A tale proposito vds. anche T. CAPONIO-A. COLOMBO, *Migrazioni globali, integrazioni locali*, Bologna, il Mulino, 2005.

⁵ Cfr. L. ZANFRINI, *Sociologia delle migrazioni*, Laterza, 2004. Interessante è il concetto nascosto dietro la figura del “transmigrante” di cui parla M. AMBROSINI, *Un'altra globalizzazione. La sfida delle migrazioni transnazionali*, cit., 2008, p. 92, secondo cui essendo che per molti migranti il Paese di origine diventa fonte di identità e il Paese di destinazione fonte di diritti (provocando così una mescolanza tra diritti e identità) dovrebbero considerarsi superate anche le tradizionali figure di “emigrante” e “immigrato” a favore, appunto, di quella di “transmigrante” quale titolare di una doppia appartenenza (riferita al Paese di origine e a quello di destinazione).

⁶ Così F. RESTA, *Vecchie e nuove schiavitù. Dalla tratta allo sfruttamento sessuale*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 206.

cui è stato fatto riferimento sopra – tra immigrazione e globalizzazione⁷. A testimoniarlo è il calo pari al 72% delle richieste di visti e permessi per motivi di lavoro registrato nei Paesi Ocse durante il secondo trimestre del 2020, nonché il rientro nel proprio Paese di molti immigrati già residenti nei principali Stati avanzati⁸.

Continuano però ad esistere i fattori di espulsione dal Paese di origine (c.d. *push factor*, tra i quali: povertà, mancanza di prospettive di vita e di lavoro, dunque disoccupazione ma anche persecuzioni, guerre, presenza di regimi repressivi, o ancora cambiamenti dell'ambiente) la cui portata è stata amplificata dalla pandemia mondiale.

Molti dei flussi migratori in arrivo nei Paesi avanzati dell'Europa provengono, invero, da Paesi in difficoltà a causa della flessione dell'economia. Fino a quando l'emergenza sanitaria e le conseguenze economiche collegate alla pandemia da Covid-19 non saranno sotto controllo e non sarà avviata la ripresa economica, le scarse prospettive di lavoro e di cure sanitarie nei Paesi di origine continueranno a costituire dei *push factor* significativi che spingeranno le persone a migrare⁹.

Tralasciando gli scenari che investiranno la migrazione internazionale quando la fase pandemica sarà superata, l'importanza crescente che i flussi migratori hanno assunto nelle società contemporanee degli ultimi decenni si deve, innanzitutto, alla intensificazione del fenomeno che comprende circa 258 milioni di migranti internazionali nel mondo tra migranti c.d. economici, in cerca di condizioni di vita migliori, e migranti c.d. forzati, in fuga da guerre, persecuzioni e dalle molteplici situazioni di privazione e violazione dei diritti umani¹⁰.

⁷ Vds. al riguardo G. TERRANOVA, *Immigrazione, globalizzazione e pandemia: scenari (im)possibili*, in *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, marzo 2021, pp. 1, 3. Secondo l'Autore, vi sarebbero dei fattori specifici che spiegano perché la pandemia ha stravolto le dinamiche dell'immigrazione globale. Tra questi si annoverano: le misure restrittive selettive, che hanno colpito principalmente il settore dei servizi, resi tuttavia necessarie durante il picco dei contagi e lo *smart-working*, che ha avuto come prima conseguenza quella di rinunciare, almeno in parte, ai lavori che in precedenza venivano delegati agli stranieri (ad esempio, *baby-sitter*, badanti, *colf*).

⁸ *Ivi*, p. 2.

⁹ È quanto sostenuto di recente dalla Commissione europea, <http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Notizie/Pagine/Ue,-calano-domande-di-asilo-e-ingressi-irregolari-.aspx>.

¹⁰ ILO, *Global Estimates on International Migrant Workers. Results and Methodology*. 2nd. ed. International Labour Office, Geneva, 2018, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_652001.pdf.

È bene precisare sin da ora che la classica distinzione tra migrazione economica (ritenuta volontaria) e migrazione forzata (determinata, al contrario, da elementi costrittivi) è in via di superamento, poiché molteplici e non sempre identificabili sono le ragioni alla base dello spostamento dei popoli¹¹. Sul punto si tornerà in seguito.

Occupandoci di migranti internazionali, la cui mobilità è soggetta a norme giuridiche dei singoli Stati che ne condizionano la regolarità dell'ingresso e della permanenza nel territorio a specifici atti amministrativi, deve qui determinarsi la distinzione tra migranti regolari e migranti irregolari, distinzione che ricorrerà frequentemente nel presente elaborato.

Per migranti regolari si intendono coloro che non essendo cittadini dello Stato dispongono di un atto amministrativo, il c.d. permesso di soggiorno, che li autorizza a risiedere in Italia, a godere dei diritti in materia civile attribuiti anche al cittadino italiano e della parità di trattamento nelle condizioni di lavoro del lavoratore straniero¹² regolarmente soggiornante sul territorio con il lavoratore italiano ed europeo¹³ (*Infra*, Cap. II, § 2.1).

Gli immigrati irregolari, al contrario, si trovano sul territorio dello Stato senza un titolo che rende il soggiorno regolare; si pensi, a tale proposito, a coloro che

¹¹ Cfr. M. MCBRITTON, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano. Una prospettiva giuslavoristica*, cit., p. 34 ss.; W. CHIAROMONTE, *L'(in)evitabile nesso fra regolazione del lavoro immigrato e diffusione del lavoro sommerso: spunti ricostruttivi*, in G. CANAVESI (a cura di), *Dinamiche del diritto, migrazioni e uguaglianza relazionale*, Macerata, 2019, p. 262. V. anche, M. BORZAGA, *Le migrazioni per motivi umanitari e per motivi economici nel quadro regolativo internazionale*, in W. CHIAROMONTE-M.D. FERRARA-M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, Bologna, il Mulino, 2020, pp. 29, 34; G.A. RECCHIA, *L'accesso al lavoro dei migranti economici*, in W. CHIAROMONTE-M.D. FERRARA-M. RANIERI, op. cit., p. 95. Più di recente, W. CHIAROMONTE, *La difficoltosa integrazione attraverso il lavoro in tempi di pandemia*, in *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, giugno 2021, pp. 3-5.

¹² Nel presente elaborato, il termine straniero verrà utilizzato secondo l'accezione del Testo unico sull'immigrazione, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, che all'art. 1 include sotto il termine "stranieri" i soli cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e gli apolidi. Pertanto, nonostante numerosi flussi migratori provengano anche dai Paesi europei, le considerazioni che verranno qui svolte avranno ad oggetto principalmente, se non esclusivamente, gli immigrati extra-comunitari.

¹³ A tale proposito vale la pena segnalare l'art. 2, comma 2, del T.u. immigrazione, secondo cui «lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e il presente testo unico dispongano diversamente». Viene precisato, inoltre, che lo straniero regolarmente soggiornante può prendere parte alla vita pubblica locale (art. 2, comma 4) e gode della parità di trattamento anche relativamente alla tutela giurisdizionale, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, pur nei limiti e nei modi previsti dalla legge (art. 2, comma 5).

sono entrati regolarmente con un visto di ingresso ma non hanno chiesto, entro i termini indicati dalla legge italiana, il rilascio del permesso di soggiorno al Questore della provincia in cui lo straniero si trova ma anche a coloro che, essendo stati titolari di un permesso di soggiorno, non ne hanno chiesto il rinnovo alla scadenza, oppure non lo hanno ottenuto per mancanza dei requisiti stabiliti dalla legge (sono queste le ipotesi della irregolarità c.d. sopravvenuta).

Quando, invece, il migrante entra nel territorio dello Stato da irregolare (irregolarità c.d. iniziale), sprovvisto dei documenti necessari per l'ingresso eludendo così i controlli, oppure con documenti contraffatti, si tende a mettere in risalto l'aspetto penalistico definendo tale condizione con il termine di clandestinità.

Da quanto emerge, dunque, non è una caratteristica soggettiva a determinare lo *status* di irregolarità (iniziale o sopravvenuta) del migrante, bensì esclusivamente una scelta che il legislatore adotta in merito alla regolazione dei flussi migratori in ingresso¹⁴. È bene precisare che, in caso di irregolarità, ai migranti viene comunque riconosciuta una protezione minima basata sul rispetto e sulla tutela dei diritti fondamentali che il nostro ordinamento, le convenzioni internazionali e i principi di diritto internazionale riconoscono alla persona umana, indipendentemente dalla cittadinanza e dallo *status* di regolarità¹⁵. Sul punto si tornerà in seguito (*Infra*, § 1.3; Cap. II, § 2.1).

1.2 La centralità del lavoro nella mobilità umana: le migrazioni c.d. economiche

Si è già detto che con il termine di migrazioni “economiche” si è soliti fare riferimento alle migrazioni dettate dalla necessità di trovare un'occupazione e condizioni di vita migliori, pertanto considerate volontarie. Da queste si

¹⁴ Cfr. L. ZANFRINI, *Sociologia delle migrazioni*, cit., p. 28.

¹⁵ L'art. 2, comma 1, T.u. immigrazione stabilisce, infatti, che «allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, delle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti».

distinguono le migrazioni “forzate”, o umanitarie, determinate, al contrario, da elementi costrittivi che non lasciano libertà di scelta alla persona che migra. Si pensi, ad esempio, a coloro che fuggono da guerre, conflitti interni, persecuzioni religiose.

Di recente, la dottrina ha confermato l’opportunità di abbandonare tale artificiosa distinzione¹⁶. Soprattutto nei periodi di tempo medio-lunghi, invero, la distanza concettuale tra migrazioni economiche e migrazioni forzate si riduce notevolmente laddove si considera, ad esempio, che chi chiede asilo o protezione internazionale può successivamente svolgere un’attività economica nel Paese di destinazione o, ancora, che anche ai migranti economici irregolari vengono riconosciuti i diritti umani fondamentali in quanto persone¹⁷. Questo significa che se le differenze tra la due “categorie” di migranti sono più limpide nella fase iniziale del processo migratorio, diventano poi offuscate in quella successiva.

Non si trascuri, inoltre, che nei Paesi dove vi sono guerre, persecuzione, instabilità politica e regimi dittatoriali, le condizioni di vita sono spesso disperate, pertanto chi migra desidera non solo fuggire da un certo contesto ostile ma anche andare incontro a una vita più dignitosa¹⁸.

Il binomio concettuale tra migrazioni economiche e migrazioni forzate, in ultimo, meriterebbe di essere superato in ragione della circostanza per cui la mobilità umana trova le sue giustificazioni anche nei cambiamenti climatici e ambientali del pianeta (c.d. migrazioni ambientali)¹⁹. A tale proposito, la Corte di

¹⁶ Vds. W. CHIAROMONTE, *La difficoltosa integrazione attraverso il lavoro in tempi di pandemia*, cit., pp. 3-5.

¹⁷ M. BORZAGA, *Le migrazioni per motivi umanitari e per motivi economici nel quadro regolativo internazionale*, in *Migranti e lavoro*, a cura di W. CHIAROMONTE-M.D. FERRARA-M. RANIERI, cit., pp. 29, 34.

¹⁸ R. NUNIN, *Le migrazioni per motivi economici nel quadro regolativo dell’Unione Europea*, in *Migranti e lavoro*, a cura di W. CHIAROMONTE-M.D. FERRARA-M. RANIERI, Bologna, il Mulino, 2020, p. 50; M. D’ONGHIA, *Immigrazione irregolare e mercato del lavoro. Spunti per una discussione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2019, p. 463 ss.; M. VITIELLO, *I lavoratori immigrati e il regime migratorio europeo*, in E. GALOSSO (a cura di), *(Im)migrazione e sindacato. Nuove sfide, universalità dei diritti e libera circolazione. VII Rapporto*, Roma, Ediesse, 2017, p. 35, secondo cui le migrazioni provenienti dall’Africa subsahariana e dirette verso gli Stati europei hanno contorni molto sfumati, pertanto definibili con il termine di “mixed migration”.

¹⁹ Sul tema delle migrazioni ambientali si è sviluppata una copiosa letteratura di diverse discipline. Per un approfondimento del tema, senza pretese di esaustività e in via solo esemplificativa, si rinvia a F. CRISTALDI, *Le migrazioni ambientali: prime riflessioni geografiche*, in S. ARU-A. CORSALE-M. TANCA (a cura di), *Percorsi migratori della contemporaneità. Forme, pratiche, territori*, Cagliari, CUEC Editrice, 2013, p. 41 ss.; A. BRAMBILLA, *Migrazioni indotte da cause ambientali: quale tutela nell’ambito dell’ordinamento giuridico europeo e nazionale?*, in *Diritto, Immigrazione e*

Cassazione, ha esteso le tutele previste per i migranti umanitari (in particolare, la possibilità di riconoscere la protezione umanitaria così come era disciplinata prima dell'intervento del d.l. n. 113 del 2018, convertito in l. n. 132 del 2018) anche ai migranti ambientali, indotti a spostarsi dal Paese di origine a causa di eventi legati a mutamenti climatici e ambientali²⁰.

Attualmente, dunque, tale dicotomia sembra servire solamente al legislatore ai fini della regolamentazione, divisa per "categorie", del fenomeno migratorio. Se si guarda all'ordinamento italiano, la frequente contaminazione dei canali di ingresso, ossia il tentativo di molti migranti economici di usare il canale dell'asilo o di altre forme di protezione internazionale, è determinato proprio dalla diversa regolamentazione delle migrazioni, che permette una ridotta possibilità di accesso per ragioni di lavoro nel territorio dello Stato. Sul punto si tornerà meglio in seguito.

Alla luce di quanto è stato finora osservato, nel presente elaborato si farà riferimento alle migrazioni economiche e ai migranti economici non per ribadire la validità di tale dicotomia concettuale, bensì al solo fine di delimitare l'oggetto del presente scritto alle questioni concernenti i lavoratori stranieri e/o aspiranti tali.

Le migrazioni determinate per ragioni di lavoro rappresentano la variante più significativa, in termini numerici, della mobilità umana: basti pensare che sono 160 milioni i migranti attivi sul mercato del lavoro, compresi nei 234 milioni di individui in età lavorativa²¹. Lo stesso andamento, come si vedrà nelle pagine che seguono, è confermato nel mercato del lavoro europeo dove le ultime stime Istat segnalano un incremento di occupati stranieri più significativo rispetto agli autoctoni (+4,8% rispetto al +0,7% degli autoctoni), arrivando a rappresentare l'8,4% degli occupati dell'Ue²².

Anche in Italia, prima della pandemia da Coronavirus, l'occupazione straniera era in aumento (+2,0% rispetto al +0,5% degli autoctoni): dati recenti attestano che

Cittadinanza, 2, 2017, pp. 1-26; I. CARUSO-B. VENDITTO, *Le migrazioni ambientali nel Mediterraneo: il caso studio dei paesi del Medio Oriente e del Nord Africa*, in *Percorsi Migranti*, 2011, pp. 115-130; S. NESPOR, *I rifugiati ambientali*, in *federalismi.it*, 4, 2007, pp. 1-10.

²⁰ Cass. civ., sez. I, 23 febbraio 2018, n. 4455; vds. W. CHIAROMONTE, *La difficoltosa integrazione attraverso il lavoro in tempi di pandemia*, cit., p. 5.

²¹ ILO, *Global Estimates on International Migrant Workers. Results and Methodology*, cit.

²² F. PINTALDI - M.E. PONTECORVO-M. TIBALDI, *Occupati e disoccupati stranieri in Europa e in Italia: la Rilevazione sulle forze di lavoro Istat*, in Centro Studi e Ricerche Idos (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione 2020*, Roma, 2020, p. 261.

gli immigrati nel mercato del lavoro italiano ammontano a 2.505.000²³.

Atteso che il lavoro costituisce una delle ragioni principali dell'immigrazione²⁴, non può trascurarsi, infine, che la dimensione lavorativa rappresenta anche uno dei primi fattori che permettono l'inclusione sociale e l'integrazione della persona-lavoratore. Nella Costituzione, il lavoro è considerato lo strumento principale dello sviluppo della persona umana, che consente la più ampia partecipazione alla vita sociale ed economica del Paese²⁵.

Vale la pena sottolineare già in questa sede che la prospettiva del lavoro, quale fattore di inclusione sociale e di integrazione, si estende anche a coloro che migranti propriamente economici non sono. Ci si riferisce ai casi in cui il legislatore permette lo svolgimento di attività lavorative agli stranieri che non sono entrati nel territorio dello Stato con un permesso di soggiorno per motivi di lavoro (si pensi ai casi di ricongiungimento familiare e ai richiedenti asilo o protezione internazionale)²⁶. Sul punto si tornerà in seguito (*Infra*, Cap. II, § 2.4).

Se è pacifica la centralità del lavoro quale fattore di inclusione, deve però precisarsi che non qualsiasi condizione di lavoro favorisce l'integrazione e l'inclusione. In altri termini, esso può svolgere la sua funzione a patto che risponda a requisiti di dignità e stabilità²⁷. Come è stato efficacemente sottolineato, «il lavoro non solo deve garantire un'esistenza libera e dignitosa, ma deve anche svolgersi *in modo* libero e dignitoso»²⁸. Il rischio di precarizzazione e di sfruttamento a cui è

²³ F. PINTALDI - M.E. PONTECORVO-M. TIBALDI, *Occupati e disoccupati stranieri in Europa e in Italia: la Rilevazione sulle forze di lavoro Istat*, cit., p. 262.

²⁴ Le principali istituzioni internazionali da tempo hanno riconosciuto che la mobilitazione delle persone è fortemente collegata alla ricerca di un'occupazione, cfr. INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION-ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT-WORLD BANK GROUP, *The Contribution of Labour Mobility to Economic Growth*, 3-4 September 2015, www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_398078.pdf.

²⁵ A tale proposito, si vedano gli articoli 1, 2, 3 (comma 2) e 4 della Costituzione. Vds. anche le significative riflessioni di G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, Torino, Einaudi, 2013, p. 13, secondo cui «quello che all'inizio della storia, era il criterio di discriminazione della vita pubblica è diventato fondamento della vita comune, della *res publica*. È diventato il principio dell'inclusione».

²⁶ In particolare, sul diritto al lavoro e sui problemi dell'effettività di tale diritto per i richiedenti asilo e protezione internazionale vds. H. CAROLI CASAVOLA, *L'integrazione dei migranti: gli ostacoli giuridici*, in M. SAVINO (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea. Diagnosi e prospettive*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, p. 173 ss.

²⁷ Così, M. AMBROSINI, *La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*, Bologna, il Mulino, 2001, p. 51.

²⁸ Così, G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, Torino, Einaudi, 2013, pp. 33-34.

esposto lo straniero all'interno del mercato del lavoro (*Infra*, Cap. III) si ripercuote, pertanto, sul suo processo di integrazione e di inclusione sociale che, come si spiegherà al termine del presente elaborato, è fermo a uno stadio quasi embrionale.

1.3 La migrazione per lavoro nel quadro regolativo internazionale

Le migrazioni per lavoro sono regolate da un sistema di fonti multilivello. Il primo livello normativo da cui muovere, seppure attraverso brevi cenni, è quello internazionale. Come emergerà da qui a breve, l'ordinamento internazionale, ancora meno di quello europeo, è riuscito a garantire un coordinamento unitario delle regole che disciplinano l'ingresso e il soggiorno dei lavoratori stranieri né l'accesso di questi ultimi al mercato del lavoro.

Risulta indispensabile premettere che, nel *mare magnum* delle Convenzioni internazionali, si è scelto di fare riferimento esclusivo a quelle che riguardano le migrazioni per lavoro, evitando di segnalare Convenzioni che, in via solo indiretta, accarezzano il tema²⁹.

Alla luce di quanto appena detto, assumono rilevanza fondamentale alcune Convenzioni adottate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (d'ora in avanti, OIL), introdotte al fine di prevedere una tutela *ad hoc* dei lavoratori migranti³⁰.

Con riferimento alle prime, di fondamentale importanza è la "Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie", adottata con la Risoluzione 45/158 del 18 dicembre 1990. Trattasi della più recente tra le Convenzioni internazionali sul tema, che contiene, a differenza di quelle precedentemente adottate in sede OIL, una definizione di

²⁹ Per maggiori approfondimenti si rinvia a W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 12 e nota 14.

³⁰ Cfr. M. BORZAGA, *Le migrazioni per motivi umanitari e per motivi economici nel quadro regolativo internazionale*, in W. CHIAROMONTE - M.D. FERRARA - M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, cit., p. 34.

lavoratore migrante³¹. Il tratto più significativo, però, è rappresentato dalla concezione che di quest'ultimo viene offerta, ossia del lavoratore migrante non tanto come un'entità economica, bensì come persona titolare di diritti fondamentali³².

A dimostrazione di quanto detto sopra, deve segnalarsi la scelta della Convenzione in parola di impegnare gli Stati a riconoscere una serie di diritti fondamentali anche ai lavoratori migranti irregolari nella convinzione che, in questo modo, verrebbe ad essere scoraggiato il ricorso all'impiego di lavoratori immigrati in condizione di irregolarità giuridica³³.

Come riferito, anche l'OIL ha ricoperto un ruolo centrale nella definizione di una serie di principi che incidono sulle politiche interne degli Stati aderenti, seppure l'Organizzazione Internazionale del Lavoro non sia mai riuscita a conquistarsi una posizione di primo piano nella gestione delle migrazioni economiche con particolare riferimento alle condizioni di ingresso e soggiorno dei lavoratori stranieri³⁴.

Il tentativo di colmare tale lacuna è stato esperito più volte con interventi diretti dapprima a facilitare la migrazione dei lavoratori stranieri negli Stati bisognosi di manodopera³⁵, poi con la proposta di adozione di programmi di cooperazione

³¹ All'articolo 2, comma 1 è specificato che «l'espressione "lavoratori migranti" designa le persone che eserciteranno, esercitano o hanno esercitato una attività remunerata in uno Stato cui loro non appartengono».

³² Vds. F. PITTAU, *La Convenzione dell'ONU sui lavoratori migranti dieci anno dopo*, in *Affari sociali internazionali*, n. 3, 1999, p. 45 ss.

³³ Difatti, la prima parte della Convenzione (artt. 7-35) vale per tutti i lavoratori migranti, quale che sia la cittadinanza o lo *status*, mentre la seconda parte (artt. 36-56) è rivolta a coloro che si trovano in condizione di regolarità sancendo diritti ulteriori, in alcuni casi rafforzativi di quelli fondamentali già previsti nella prima parte, così M. BORZAGA, *Le migrazioni per motivi umanitari e per motivi economici nel quadro regolativo internazionale*, in W. CHIAROMONTE - M.D. FERRARA - M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, cit., p. 41.

³⁴ Nonostante uno dei primi obiettivi indicati nell'atto della sua costituzione (Trattato di Versailles, 1919) era quello di proteggere gli «interessi dei lavoratori che svolgono attività lavorative in Paesi diversi dal loro», il suo ruolo è stato quasi sempre confinato alla definizione di *standard* normativi applicabili nei rapporti di lavoro, vds. Preambolo alla Parte Terza del Trattato di Versailles (1919). Di conseguenza, pur essendovi un *corpus* di diritti fondamentali universalmente riconosciuto spettante ai lavoratori migranti, manca a livello internazionale una regolazione unitaria della migrazione economica, vds. L. GAROFALO, *Le migrazioni di ordine economico nel diritto internazionale e comunitario*, in AA.Vv., *Lavoratore extracomunitario ed integrazione europea. Profili giuridici*, Bari, Cacucci, 2007, p. 19.

³⁵ Fu l'allora Direttore Generale a promuovere questa iniziativa in un discorso indirizzato al *Governing Body* nel 1948. Si tratta degli anni immediatamente successivi alla fine del secondo conflitto mondiale durante i quali, a livello internazionale, vi era un massiccio numero di lavoratori e di profughi che cercava di emigrare. Per un approfondimento sul tema si rinvia a S. TOZZOLI, *La*

internazionale per gestire il divario tra gli Stati circa il bisogno di manodopera immigrata³⁶, in ultimo, di istituire nel suo stesso ambito un'amministrazione della migrazione (c.d. *Migration Administration*) dotata di ampie competenze in materia. I Paesi occidentali hanno impedito tali azioni, continuando a custodire la loro sovranità in materia e lasciando all'OIL il solo compito di definizione degli *standard* normativi³⁷.

Venendo ora alle Convenzioni dell'OIL, due, tra quelle espressamente dedicate al fenomeno delle migrazioni, rivestono un'importanza centrale; trattasi della Convenzione n. 97 del 1949 sui lavoratori migranti, e la Convenzione n. 143 del 1975 sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione delle parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti.

Entrambe ratificate dall'Italia³⁸, le Convenzioni si soffermano sulle condizioni di lavoro degli immigrati, ne statuiscono la parità di trattamento con i lavoratori nativi, principio, quest'ultimo, esteso ai rapporti interprivati solo dalla Convenzione del 1975³⁹. Entrambe, però, sono state tra i primi testi dell'ordinamento

cornice internazionale ed i principali modelli europei di disciplina del fenomeno migratorio per ragioni di lavoro, in A. TURSI (a cura di), *Lavoro e immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 67 ss.

³⁶ A tale scopo, nel 1949 il *Migration Committee* dell'Organizzazione convocò una *Preliminary Migration Conference* che ebbe luogo a Ginevra nel 1950.

³⁷ Vds. ancora S. TOZZOLI, *La cornice internazionale ed i principali modelli europei di disciplina del fenomeno migratorio per ragioni di lavoro*, in A. TURSI (a cura di), *Lavoro e immigrazione*, cit., pp. 67-68.

³⁸ La Convenzione n. 97 del 1949 è stata ratificata con legge n. 1305 del 2 agosto 1952, mentre la Convenzione n. 143 del 1975 è stata ratificata con legge n. 158 del 10 aprile 1981. Vds. per approfondimenti, A. ADINOLFI, *I lavoratori extracomunitari. Norme interne e internazionali*, Bologna, il Mulino, 1992, p. 265 ss.

³⁹ La Convenzione n. 97 del 1949 escludeva l'applicazione della parità di trattamento tra lavoratori stranieri e nazionali ai rapporti contrattuali interprivati. Lo si desume dalla specificazione contenuta nell'art. 6, lett. a, «nella misura in cui queste questioni sono regolate dalla legislazione o dipendono dalle autorità amministrative». L'effetto indiretto di questa disposizione è quello di dare la possibilità ai datori di lavoro di attingere a un bacino di forza lavoro straniera a basso costo, a danno dei lavoratori locali. L'art. 10 della Convenzione n. 143 del 1975, invece, non contiene clausole che consentono di limitare il principio della parità di trattamento al solo profilo pubblicitario, prevedendo che ogni Stato per il quale la Convenzione sia in vigore si impegni a formulare e ad attuare una politica nazionale diretta a promuovere e a garantire, con metodi adatti alle circostanze ed agli usi nazionali, 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 trovino legalmente sul suo territorio. Sul punto vds. S. TOZZOLI, *La cornice internazionale ed i principali modelli europei di disciplina del fenomeno migratorio per ragioni di lavoro*, in A. TURSI (a cura di), *Lavoro e immigrazione*, cit., pp. 69-70; W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, cit., pp. 18-19. Vale la pena precisare che la *ratio* della estensione del principio della parità di trattamento ai rapporti contrattuali interprivati non consiste nella volontà di tutelare la condizione dei lavoratori stranieri *in primis*, ma

internazionale a definire lo *status* del lavoratore migrante e a regolare la condizione dei lavoratori immigrati occupati in Stati diversi da quello di origine, riconoscendo ad essi la titolarità di una serie di diritti derivanti dalla condizione stessa di lavoratore.

La Convenzione n. 143, in particolare, si colloca in un momento storico poco propizio per le economie dei Paesi occidentali. La recessione dei primi anni Settanta aveva innescato una notevole riduzione del fabbisogno di manodopera straniera tanto da rendersi necessarie politiche restrittive anche in quei Paesi che, fino a quel momento, avevano conosciuto corposi flussi migratori in ingresso⁴⁰. Per tale ragione, si passava dalla necessità di creare condizioni favorevoli all'immigrazione al più impellente bisogno di evitare un eccessivo e incontrollato aumento dei movimenti migratori, soprattutto di quelli irregolari⁴¹.

Come si è osservato in dottrina, occuparsi dell'immigrazione clandestina senza poter incidere sulle questioni che ne sono alla base (condizioni di ingresso e soggiorno) rappresenta un vero e proprio limite per l'azione dell'OIL⁴². Non vi sono

di proteggere i lavoratori locali dal *dumping* sociale che si crea quando il datore di lavoro utilizza manodopera straniera a basso costo e priva di tutele sociali, così S. TOZZOLI, *La cornice internazionale ed i principali modelli europei di disciplina del fenomeno migratorio per ragioni di lavoro*, in A. TURSI (a cura di), *Lavoro e immigrazione*, cit., pp. 72-73. Di fatto, però, garantire la parità di trattamento dei cittadini stranieri nel settore dell'occupazione risulta fondamentale per entrambe le categorie di soggetti: per i lavoratori migranti, affinché siano protetti dal rischio di sfruttamento e sottratti da condizioni di lavoro indecenti; per i lavoratori nativi, affinché siano tutelati dal rischio di concorrenza con la manodopera straniera a più basso costo. Seppure nella maggioranza dei casi la forza lavoro straniera compensa la mancanza di manodopera locale in settori specifici dell'economia è, tuttavia, inevitabile che l'ingresso di stranieri nel mercato del lavoro incida, anche solo in minima parte, sui lavoratori locali, specie sui lavoratori poco qualificati. Di conseguenza, se entrambe le categorie di lavoratori godono degli stessi diritti e se entrambe presentano un costo di manodopera non troppo dissimile per il datore, il *social dumping*, lo sfruttamento del lavoro e le altre violazioni delle condizioni di lavoro potrebbero essere evitate o, quanto meno, ridotte. Per un approfondimento sul tema, vds. P. OLLSON, *Introduction to the Directives*, in R. BLANPAIN - F. HENDRICKX (Eds.), *National Effects of the Implementation of EU Directives on Labour Migration from Third Countries*, Wolters Kluwer, 2016, pp. 9-10.

⁴⁰ La crisi economica dei primi anni Settanta ha determinato la nascita di una politica restrittiva rispetto alle migrazioni verso i Paesi europei. La Svizzera, ad esempio, che nel dopoguerra aveva conosciuto una corposa immigrazione italiana, varò nel 1970 criteri molto rigidi volti a ridurre la presenza straniera. A seguire, anche la Svezia, la Germania e la Francia adottarono misure restrittive sull'immigrazione. In Italia, dove solo dal 1971 iniziò a registrarsi un'importante presenza di stranieri, furono i sindacati a denunciare l'impiego di manodopera immigrata a basso costo tanto che, nel 1972, le autorità scelsero la via del respingimento. Per maggiori approfondimenti si rinvia a M. COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*, Roma, Carocci, 2018, pp. 40, 41, 50.

⁴¹ Si veda il Preambolo della Convenzione n. 143 del 1975.

⁴² Così, W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, cit., p. 20.

dubbi, infatti, sul nesso che lega le misure di ingresso e soggiorno all'immigrazione irregolare. Sul punto si tornerà in seguito.

Con riferimento alle migrazioni irregolari, che nel testo della Convenzione sono definite «migrazioni in condizioni abusive»⁴³, fermo restando la sovranità statale sulla programmazione dei flussi di ingresso secondo le leggi nazionali, la Convenzione n. 143 prevede l'impegno di ciascuno Stato a rispettare «i diritti fondamentali dell'uomo di tutti i lavoratori migranti» (art. 1), e l'estensione del principio di parità di trattamento «per quanto riguarda i diritti derivanti da occupazioni anteriori, in fatto di retribuzione, di previdenza sociale e di altre facilitazioni» anche ai lavoratori immigrati irregolari (art. 9), a prescindere dunque dallo *status* di cittadino e dalla condizione di regolarità⁴⁴. Deve, tuttavia, ricordarsi che l'efficacia di tali disposizioni è fortemente ridotta considerato lo scarso numero di Paesi che hanno ratificato la Convenzione⁴⁵.

A tale proposito e con riferimento alla tutela dei diritti dei lavoratori migranti, particolarmente rilevanti sono i *core labour standards* individuati dall'OIL nella Dichiarazione sui principi e i diritti fondamentali del lavoro del 18 giugno 1998⁴⁶. Nel testo della Dichiarazione si afferma che gli Stati membri dell'OIL, per il solo fatto di aver aderito all'Organizzazione Internazionale del Lavoro, hanno l'obbligo di riconoscere e di rispettare i principi e i diritti sanciti dalle otto Convenzioni che, per l'appunto, prevedono i quattro *standards* giuslavoristici (libertà sindacale e diritto alla contrattazione collettiva; eliminazione del lavoro forzato; abolizione del lavoro minorile, e abolizione delle discriminazioni all'impiego)⁴⁷.

⁴³ Ad esse è dedicata la prima parte della Convenzione del 1975.

⁴⁴ W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, cit., p. 20.

⁴⁵ La Convenzione n. 143 del 1975 ad oggi è stata ratificata solo da 25 Stati tra i quali non sono compresi i Paesi dell'Occidente sviluppato. Vds. sul punto, M. BORZAGA, *Le migrazioni per motivi umanitari e per motivi economici nel quadro regolativo internazionale*, in W. CHIAROMONTE - M.D. FERRARA - M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, cit., p. 45 ss.; vds. anche, più di recente, M. BORZAGA, *Politiche di contrasto allo sfruttamento del lavoro: OIL e UE tra sanzioni e prevenzione*, in *Diritto e lavoro*, 2, 2021, p. 226.

⁴⁶ La Dichiarazione del 1998 fa esplicito riferimento, nel suo Preambolo, ai lavoratori migranti considerati tra le categorie bisognose di particolare tutela.

⁴⁷ Vds., tra i tanti, M. BORZAGA, *Voce Core labour standards (diritto internazionale del lavoro)*, in M. PEDRAZZOLI (a cura di), *Lessico giuslavoristico*, vol. 3, *Diritto del lavoro dell'Unione europea e del mondo globalizzato*, Bologna, Bononia University Press, 2011, p. 64 ss.

1.4 (*Segue*). I recenti avanzamenti tesi a un dialogo globale tra gli Stati

L'avanzamento compiuto negli ultimi anni in tema di migrazioni per lavoro, in particolare attraverso la Dichiarazione di New York⁴⁸ e il *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*⁴⁹ (d'ora in avanti, GCM), rappresenta una "pietra miliare" nella storia del dialogo globale teso a incoraggiare i Paesi alla cooperazione, sul presupposto che nessuno Stato, da solo, è in grado di affrontare e gestire efficacemente la mobilità umana⁵⁰.

I dati crescenti sulle dimensioni delle migrazioni internazionali e la preoccupazione per la tutela della sicurezza e della dignità dei migranti⁵¹ hanno sollecitato l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ad adottare la Dichiarazione di New York e dare, così, una risposta all'aumento delle migrazioni di massa (c.d. *large movements*) di rifugiati e migranti economici⁵². In particolare, la Dichiarazione ha ravvisato la necessità di definire una nuova *governance* globale per la regolamentazione dei movimenti migratori sulla base di una responsabilità condivisa da tutti gli Stati⁵³, e di garantire una migrazione sicura, ordinata e regolare⁵⁴.

⁴⁸ UN GENERAL ASSEMBLY, *New York Declaration for Refugees and Migrants*, UN Doc. A/RES/71/1, 19 settembre 2016.

⁴⁹ UN GENERAL ASSEMBLY, *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, A/RES/73/195, 19 dicembre 2018.

⁵⁰ Storicamente, il legislatore internazionale non ha avuto un ruolo significativo nella definizione delle condizioni di ingresso e soggiorno essendosi piuttosto occupato della tutela dei lavoratori migranti, vds. M. BORZAGA, *Le migrazioni per motivi umanitari e per motivi economici nel quadro regolativo internazionale*, cit., p. 29 ss. Cfr. W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, cit., p. 12 ss.; S. TOZZOLI, *La cornice internazionale ed i principali modelli europei di disciplina del fenomeno migratorio per ragioni di lavoro*, in A. TURSI (a cura di), *Lavoro e immigrazione*, cit., pp. 67-68.

⁵¹ Cfr. UN SECRETARY-GENERAL, *In Safety and Dignity: Addressing Large Movements of Refugees and Migrants*, in <https://refugeesmigrants.un.org/report-secretary-general-safety-and-dignity-addressing-large-movements-refugees-and-migrants-a7059>, 9 maggio 2016.

⁵² Per un inquadramento storico-filosofico del tema vds. M. PIFFERI, *Antinomie e caratteri costanti dello ius migrandi tra Otto e Novecento*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2019, p. 398; M. CUONO-P. MINDUS, *Verso una teoria del diritto per l'età delle migrazioni di massa. Una tipologia del potere arbitrario*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 1, 2018, pp. 11-32.

⁵³ G. CATALDI-A. DEL GUERCIO, *I Global Compact su migranti e rifugiati. Il soft law delle Nazioni Unite tra spinte sovraniste e potenziali sviluppi*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2, 2019, pp. 189-210.

⁵⁴ UN GENERAL ASSEMBLY, *New York Declaration*, cit., par. 4.

“*Safe, orderly and regular*” sono, infatti, le parole chiave che sovente ricorrono nel documento⁵⁵. L’invito a una migrazione sicura (“*safe*”) ha radici nella consapevolezza che la condizione dei migranti prima, durante e dopo il processo migratorio non possa dirsi tale sotto molteplici aspetti (fisico, psicologico, sociale, economico); da qui gli impegni degli Stati diretti a garantire la sicurezza durante l’intero percorso migratorio, preservando le persone migranti da molteplici situazioni di pericolo, che vanno dalla esposizione alla tratta di esseri umani allo sfruttamento del lavoro una volta giunti nel Paese di destinazione.

Tale obiettivo va rafforzato con l’ausilio di misure efficaci che regolano l’ingresso e il soggiorno dei migranti (“*orderly*”). A tal fine, decisive sono anche le condizioni stabilite da uno Stato circa l’ingresso e il soggiorno regolari dei cittadini di Paesi terzi (“*regular*”). Come si dirà più avanti, con riferimento alle politiche nazionali sull’immigrazione, prevedere delle condizioni d’ingresso troppo restrittive e poco conformi al reale contesto economico e sociale del Paese sortisce l’effetto contrario a quello desiderato: l’irregolarità continua a crescere e, insieme ad essa, si consolidano e si ramificano gli effetti distorsivi di una regolamentazione inefficace e obsoleta della migrazione economica che, in ultimo, comprime i diritti, anche quelli fondamentali, delle persone migranti.

A tale proposito, la circostanza che la Dichiarazione di New York abbia attinto alla fonte dei diritti umani e da questi si sia fatta guidare per l’individuazione degli impegni da assegnare agli Stati non è secondaria, bensì cruciale⁵⁶. Per la prima volta, infatti, la migrazione economica ha trovato posto nell’agenda internazionale come tema legato allo sviluppo economico e sociale dei Paesi coinvolti, dove i diritti umani giocano un ruolo fondamentale.

Tale ultimo aspetto è evidente nella parte centrale del documento dedicata alla realizzazione di un *Global Compact for Migration*, approvato a Marrakech il 10 e l’11 dicembre 2018⁵⁷. Trattasi della prima dichiarazione negoziata a livello internazionale di obiettivi per la *governance* delle migrazioni, che stabilisce un

⁵⁵ Vds. C. CARLETTI-M. BORRACCETTI, *Il Global Compact sulla migrazione. Tra scenari internazionali e realtà europea*, in *Freedom Security and Justice: European Legal Studies*, 2, 2018, p. 23.

⁵⁶ UN GENERAL ASSEMBLY, *New York Declaration*, cit., par. 5.

⁵⁷ Cfr. UN SECRETARY-GENERAL, *Making Migration Work for All*, A/72/643, 12 dicembre 2017, dove già si faceva accenno alla necessità di un *compact* globale.

equilibrio tra i diritti dei migranti e il principio della sovranità degli Stati sul loro territorio.

Particolarmente legato ai temi dell'Agenda 2030, soprattutto in riferimento al rapporto migrazione-sviluppo e alla riduzione delle diseguaglianze, il GCM affronta la questione delle migrazioni non nei termini di un problema che gli Stati sono costretti a risolvere, bensì come un fatto strutturale che appartiene alla società e che necessita di essere gestito con la collaborazione e la cooperazione degli Stati perché diventi un'opportunità di sviluppo e di crescita per i Paesi coinvolti⁵⁸.

Le premesse che hanno informato il GCM sembrano essere due: da un lato, la consapevolezza del carattere strutturale, non emergenziale, del fenomeno migratorio da cui discende la necessità di adottare misure condivise per gestire la migrazione, mirando anche al superamento dell'approccio settoriale della disciplina in materia; dall'altro, la convinzione che sulla base di una responsabilità condivisa da tutti gli Stati si possa gestire un fenomeno che, per sua natura, non può essere adeguatamente affrontato da una prospettiva solamente nazionale⁵⁹.

Tra i principi guida e gli obiettivi stabiliti vi sono l'aumento e la disponibilità di canali regolari per i migranti economici, il contrasto all'immigrazione irregolare e il rafforzamento della cooperazione internazionale sul governo delle migrazioni⁶⁰. Nonostante le considerevoli implicazioni che ne sarebbero derivate dalla sua applicazione, diversi Paesi hanno ritirato l'adesione al GCM nella fase finale dell'adozione. Oltre a Stati Uniti e Australia, il rifiuto alla firma si è concentrato in Europa: Austria, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Bulgaria, Polonia, Estonia, Lettonia, Lituania, Croazia, Svizzera e Italia.

Per quel che concerne la posizione dell'Italia, il Governo ha definito il *Global Compact* uno strumento che «promuove flussi continui [...], crea obblighi crescenti

⁵⁸ Vds. F. FERRI, *I patti globali su migrazioni e rifugiati tra vecchie e nuove dinamiche multilivello: alcune considerazioni di natura giuridica*, in Rubrica "Diritti senza confini", aprile 2019. Per il raggiungimento di tali obiettivi si confidava anche nel nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, COM(2020) 609 final, del 23 settembre 2020, che sembra aver deluso le speranze in esso riposte, cfr. M. MENDOLA, *Al patto per le migrazioni manca il "nuovo inizio"*, in *lavoce.info*, 5 ottobre 2020; C. FAVILLI, *Il patto europeo per la migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo anzi d'antico"*, in *Questione giustizia*, 2 ottobre 2020.

⁵⁹ Così, N. CASTELLI, *Las migraciones internacionales. Una mirada crítica a la regulación internacional y europea desde la perspectiva laboral*, Albacete, Editorial Bomarzo, 2019, p. 97 ss.

⁶⁰ Vds. GENERAL ASSEMBLY, UNITED NATIONS, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on a 2035 agenda for facilitating human mobility*, April 2017 www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/A_HRC_35_25_EN.pdf.

verso gli Stati in ordine ai servizi da fornire agli immigrati [...] ed è l'ennesimo tassello di un progetto volto ad annientare confini, culture e, in particolare, le sovranità nazionali in tema di immigrazione»⁶¹. Scopo del patto, invece, era quello di garantire una migrazione sicura, ordinata e regolare i cui vantaggi possono essere sostanziali solo se non sottovalutati⁶².

Allo stato dell'arte, i diversi tentativi e gli sforzi di regolamentazione provenienti dall'ordinamento e dalle organizzazioni internazionali si sono rivelati pressoché infruttuosi, con la conseguenza che la disciplina delle migrazioni economiche, nel quadro regolativo internazionale, presenta ancora un carattere frammentario e incompleto.

1.5 Migrazioni economiche e ordinamento europeo

Venendo ora al contesto europeo, secondo dati recenti, l'Europa è il primo continente dove insiste copiosa la presenza di migranti internazionali. Sul suo territorio si concentrano circa 89,2 milioni di immigrati di cui una buona parte è insediata nei Paesi dell'Ue (22,4%)⁶³.

Il lavoro svolto dai migranti, come è stato messo in luce in dottrina, apporta un contributo fondamentale non solo ai Paesi di origine (attraverso le riserve) ma anche ai Paesi di destinazione⁶⁴. Perché un certo beneficio possa realizzarsi, tuttavia,

⁶¹ CAMERA DEI DEPUTATI, *Mozioni concernenti la sottoscrizione del cosiddetto Global Compact in materia di migrazioni*, seduta n. 102, 18 dicembre 2018. Testo consultabile al sito www.camera.it/leg18/995?sezione=documenti&tipoDoc=assemblea_allegato_odg&idlegislatura=18&anno=2018&mese=12&giorno=18. Con la mancata adesione al *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, l'Italia è rimasta fedele alla programmazione dei flussi prevista dal T.u. immigrazione, che da tempo si è rivelata del tutto incapace a far fronte alle esigenze del mercato del lavoro e a gestire il fenomeno migratorio nella sua dimensione attuale (*Infra*, Cap. II).

⁶² GENERAL ASSEMBLY, UNITED NATIONS, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on a 2035 agenda for facilitating human mobility*, cit., par. 4.

⁶³ A. RICCI, *Demografia, sviluppo e migrazioni internazionali nel 2019*, in Centro Studi e Ricerche Idos (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione 2020*, Roma, 2020, p. 26. Per una corretta interpretazione dei dati deve considerarsi che le rilevazioni statistiche non tengono conto della presenza di irregolari. In proposito, se guardiamo già solo all'esperienza italiana, le regolarizzazioni avviate nel corso degli ultimi trenta anni fanno emergere numeri elevati di irregolari sul territorio che vanno a sommarsi a quelli il cui soggiorno, da un punto di vista amministrativo, risulta regolare, vds. W. CHIAROMONTE-M. D'ONGHIA, *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3, 2020, p. 7 ss.

⁶⁴ Cfr. L. CORAZZA, *Immigrazione e welfare oltre il velo del pregiudizio*, in L. CORAZZA-M. DELLA MORTE-S. GIOVA (a cura di), *Fenomeni migratori ed effettività dei diritti. Asilo – Minori – Welfare*,

l'ingresso nel mercato del lavoro dovrebbe essere innanzitutto governato da un sistema efficiente di vie legali in favore dei cittadini di Paesi terzi. In relazione a ciò, l'Ue è in grave ritardo.

Anticipando in parte quanto sarà meglio discusso nelle pagine che seguono, molteplici sono i fattori che hanno limitato l'azione dell'Unione nell'ambito della migrazione legale per motivi di lavoro⁶⁵, tra cui: le differenze fra i sistemi economici degli Stati membri che, inevitabilmente, si ripercuotono sulle scelte dell'Ue circa il mercato del lavoro; la richiesta di manodopera, che per alcuni Paesi è collegata alla carenza di lavoratori qualificati e per altri, invece, all'assenza di lavoratori con qualifica media o bassa; infine, la riluttanza degli Stati membri ad accogliere un intervento comune di armonizzazione della disciplina sull'accesso dei lavoratori migranti che prescindendo dalla specifica categoria a cui questi appartengono (stagionali, altamente qualificati, etc.)⁶⁶. È su questo ultimo punto che si svilupperanno qui delle primissime considerazioni.

Deve ricordarsi, in via preliminare, che all'Ue è stata assegnata una competenza di tipo concorrente in materia di migrazione legale per motivi di lavoro. L'art. 79 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (d'ora in avanti, TFUE), infatti, stabilisce che l'Unione sviluppa «una politica comune dell'immigrazione» finalizzata a raggiungere obiettivi quali: la gestione efficace dei flussi migratori; l'equo trattamento dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri; la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani (art. 79 TFUE, par. 1).

Da quanto emerge, nonostante la nozione di «politica comune» presenti un certo grado di astrattezza e di genericità, più espliciti sembrano essere gli obiettivi che mirano a sviluppare una regolazione comune della migrazione legale, un quadro legislativo comune sui lavoratori migranti e l'attuazione di quest'ultimo da parte di tutti gli Stati membri. All'Ue si richiede, pertanto, di uniformare le regole sulla

Napoli, Esi, 2017, p. 265 ss. *Contra* A. BARBA-M. PIVETTI, *Il lavoro importato. Immigrazione, salari e stato sociale*, Milano, Maltemi, 2019, spec. p. 49 ss.

⁶⁵ Per “migrazione legale” si intende l'immigrazione relativa ai canali di ingresso per lavoro, studio, ricongiungimento familiare. Ai fini del presente elaborato, il riferimento è ai canali di ingresso per motivi di lavoro.

⁶⁶ Vds. F.L. GATTA, *Vie legali economiche e migrazioni ai fini lavorativi: il ritardo della politica comune dell'Ue*, in *Diritto pubblico*, 1, 2020, pp. 34-36.

gestione dei flussi migratori (compresi i meccanismi di ingresso e soggiorno di tutti i lavoratori migranti) e di armonizzare, in tale ambito, le legislazioni nazionali. Per fare ciò è necessario che essa sviluppi una «politica comune» in un duplice senso: «comune» a tutti gli Stati membri chiamati a recepire una normativa europea orizzontale in materia di migrazione legale a fini lavorativi; «comune» a tutti i lavoratori provenienti da Paesi terzi senza alcuna distinzione concernente, ad esempio, il tipo o la durata dell'impiego né le qualifiche professionali possedute dagli aspiranti lavoratori stranieri.

Un simile intento è stato più volte ostacolato dagli Stati membri desiderosi, al contrario, di (ri)affermare e preservare la sovranità statale in relazione alla determinazione dei volumi di ingresso dei lavoratori provenienti dai Paesi terzi (art. 79, par. 5, TFUE). Come è stato sottolineato in dottrina, invero, il diritto di ciascuno Stato membro di stabilire il volume di ingressi dei lavoratori migranti non vieta, di per sé, il raggiungimento di un alto grado di armonizzazione legislativa europea (prevista, peraltro, dall'art. 79, par. 1, TFUE) ai fini dell'ammissione dei migranti economici, che potrebbe avvenire in modo progressivo concedendo agli Stati un certo periodo di adeguamento delle loro legislazioni nazionali⁶⁷.

L'«ostruzionismo» degli Stati membri ha determinato un forte ritardo dell'Ue nello sviluppo di una politica comune dell'immigrazione, producendo vuoti di tutela e ampie diseguaglianze in termini di diritti e garanzie. Sul punto si tornerà in seguito (*Infra*, Cap. IV).

1.6 (Segue). Gli stranieri nel mercato del lavoro europeo

Prima di focalizzare l'attenzione sulle politiche dell'Ue in materia di migrazione legale a fini lavorativi, vale la pena soffermarsi sui caratteri dell'occupazione straniera nel mercato del lavoro europeo.

⁶⁷ Così F. CAMAS RODA, *The Approach of the European Union towards Economic Immigration for Work Purposes*, in *Revue de Droit Comparé du Travail et de la Sécurité Sociale*, 4, 2019, p. 64 ss.; vds. anche il Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al Libro verde sull'approccio dell'Unione europea alla gestione dell'immigrazione economica, COM(2004)811, 9 giugno 2005, eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:286:0020:0027:IT:PDF.

Le fonti Eurostat attestano che il lavoro è tra i principali motivi di ingresso dei cittadini di Paesi terzi all'interno dell'Unione: subito dopo i permessi di soggiorno per ragioni familiari (38%) vi sono quelli legati all'occupazione (17%), seguiti da asilo (9%) e studio (4%)⁶⁸. Dall'ultima rilevazione effettuata per l'anno 2019, nel mercato del lavoro europeo gli occupati sono 191,5 milioni di persone (di età compresa tra i 20 e i 64 anni) di cui 8,8 milioni (4,6%) sono cittadini provenienti dai Paesi extra-Ue⁶⁹.

È noto che la presenza di stranieri, soprattutto in periodi di crisi (si pensi alla crisi finanziaria del 2007 e a quella attuale innescata dalla pandemia da Covid-19), produca un certo disequilibrio ingenerando non poca tensione nel mercato del lavoro dei Paesi di destinazione. Come è stato evidenziato, tali dinamiche favoriscono uno scontro tra le tendenze protezionistiche, che mirano a tutelare l'occupazione nativa scoraggiando quella degli stranieri, e gli orientamenti aperti a una dimensione multiculturale, di riconoscimento e di garanzia dei diritti "dell'altro"⁷⁰.

Se le tensioni nazionali che coinvolgono il tema delle migrazioni economiche sono ormai un dato incontrovertibile, parimenti dovrebbe esserlo la circostanza per la quale gli stranieri sono occupati principalmente in quei lavori a bassa o media qualifica non sovrapponendosi né entrando in concorrenza con l'occupazione dei nativi. Tale informazione dovrebbe servire ad allentare le tensioni e a leggere con una lente (almeno parzialmente) diversa la realtà sociale e il fenomeno delle migrazioni internazionali nell'obiettivo ultimo di individuare strategie comuni per l'integrazione e l'inclusione dei migranti.

Vi è di più. La sovra-rappresentazione degli stranieri nelle professioni a bassa qualifica viene assorbita, come sarà argomentato in seguito, nel c.d. mercato del lavoro secondario dove i cittadini di Paesi terzi sono impiegati principalmente nell'assistenza e cura alla persona e alle famiglie, nell'edilizia e nell'agricoltura.

⁶⁸ Si rinvia a https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_it.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ Sul punto vds. R. NUNIN, *Le migrazioni per motivi economici nel quadro regolativo dell'Unione Europea*, in W. CHIAROMONTE-M.D. FERRARA-M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, cit., p. 53.

Sempre dai dati forniti da Eurostat emerge, infatti, che l'occupazione complessiva dei cittadini extra-Ue si concentra per il 13,3% tra gli addetti alle pulizie e collaboratori domestici (a fronte del 3,2% dei cittadini dell'Ue), il 9,5% tra gli addetti all'assistenza alle persone (a fronte del 4,5% degli europei), il 6,5% tra i lavoratori edili (rispetto al 3,8% degli autoctoni), il 3,0% tra il personale non qualificato addetto alla ristorazione (solo lo 0,6% svolge tale occupazione tra gli europei) e il 2,5% tra il personale non qualificato addetto all'agricoltura e alla pesca (lo 0,7% è rappresentato dai cittadini Ue)⁷¹.

Tale quadro occupazionale, che prende il nome di segmentazione del lavoro immigrato, è presente in molti contesti nazionali appartenenti all'Ue (tra cui l'Italia, *Infra*, Cap. II, § 2.8) dove incide negativamente anche sull'integrazione dei cittadini di Paesi terzi nella comunità ospitante. Molto spesso, infatti, si verifica una integrazione «subalterna»⁷² basata cioè su una sorta di patto tacito che vede gli stranieri, senza pretese di avanzamento sociale e/o di rivendicazione dei diritti, farsi carico di quelle occupazioni che i nativi non svolgono più⁷³.

La settorializzazione del lavoro immigrato nel contesto dei Paesi dell'Unione costituisce quasi certamente il risultato più immediato del principio che ha guidato le politiche europee nel dare una risposta alle migrazioni internazionali a fine lavorativo. Ci si riferisce al principio della necessità economica, ossia alla concezione funzionalistica che giustifica la mobilità umana solo se è diretta alla «creazione e mobilitazione di valore», dunque solo se risulta funzionale alle esigenze della produzione⁷⁴. In altri termini, l'Unione ha scelto di condizionare l'entrata, la permanenza, il soggiorno dei cittadini di Paesi terzi nel territorio europeo solamente nel caso manchi la disponibilità di manodopera autoctona e/o europea per coprire l'offerta di lavoro esistente.

⁷¹ Si rinvia a ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_it.

⁷² In questi termini, M. AMBROSINI, *Dopo l'integrazione subalterna: quali prospettive per gli immigrati e i loro figli?*, in *Sociologia del lavoro*, 89, 2003, p. 13 ss.

⁷³ Vds. R. NUNIN, *Le migrazioni per motivi economici nel quadro regolativo dell'Unione Europea*, in W. CHIAROMONTE-M.D. FERRARA-M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, cit., p. 54.

⁷⁴ In questi termini, C. CAPRIOGLIO-E. RIGO, *Lavoro, politiche migratorie e sfruttamento: la condizione dei braccianti migranti in agricoltura*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3, 2020, p. 40.

Il principio della necessità economica e la teoria funzionalistica si riflettono nella correlazione tra il permesso di soggiorno per motivi di lavoro e il previo ottenimento di un contratto di lavoro, disposta da buona parte delle legislazioni nazionali (ne è un esempio quella italiana⁷⁵). Tale nesso, che si distanzia fortemente dalla realtà fenomenica incentivando gli arrivi irregolari e/o l'utilizzo abusivo di canali di ingresso come quelli umanitari⁷⁶, è anche indicativo del grado di precarietà che contraddistingue la condizione giuridica degli stranieri, soprattutto dei lavoratori migranti non qualificati. Sul punto si tornerà in seguito quando si discuterà ampiamente della disciplina delle migrazioni economiche nell'ordinamento italiano.

Deve, invece, in tale sede essere indicata una distinzione concettuale, recentemente introdotta dalla dottrina, circa le migrazioni c.d. «desiderate» e «indesiderate»⁷⁷. Con tali formule si è voluto rappresentare come solamente alcuni migranti sarebbero appetibili, appunto «desiderati», in ragione dei profili professionali ritenuti dall'Ue più adatti alle aspirazioni, o alle ambizioni, del mercato del lavoro nazionali. Per tale motivo, la produzione normativa europea avrebbe mostrato sempre una certa preferenza per le migrazioni qualificate, con riferimento alle quali sono state indicate anche delle regole uniformi sull'ingresso, soggiorno e reingresso su tutto il territorio dell'Ue⁷⁸.

Al contrario, fatta eccezione per la direttiva sui lavoratori stagionali⁷⁹, non si hanno tracce di regole comuni sulla condizione di lavoratori migranti con bassa o media qualifica (appartenenti alle c.d. «migrazioni indesiderate»). Questi ultimi, tuttavia, continuano ad essere assorbiti dal mercato del lavoro dei vari contesti

⁷⁵ Il nesso tra permesso di soggiorno per motivi di lavoro e previo contratto di lavoro, come si dirà nel Capitolo II, è stato introdotto dalla legge Bossi-Fini (l. n. 189/2002) e trasfuso nel T.u. immigrazione (artt. 22 e 24, d.lgs. n. 286/98).

⁷⁶ Con la riduzione delle vie di accesso legale al lavoro è stato registrato un crescente abuso di percorsi alternativi d'ingresso nel territorio dello Stato, come le vie di ingresso proprie della protezione internazionale. A tale proposito vds. M. SAVINO, *Le condizioni per una credibile politica europea dell'immigrazione e dell'asilo*, in M. SAVINO (a cura di), *Per una credibile politica europea dell'immigrazione e dell'asilo*, Roma, Fondazione Lelio e Lisli Basso-Fondazione Friedrich-Ebert, 2018, p. 37.

⁷⁷ N. CASTELLI, *Las migraciones internacionales. Una mirada critica a la regulacion internacional y europea desde la perspectiva laboral*, cit., p. 62.

⁷⁸ Il riferimento è alla direttiva 2009/50/CE del 25 maggio 2009 sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati.

⁷⁹ Direttiva 2014/36/UE del 26 febbraio 2014 sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali.

nazionali dove aumentano le occasioni di sfruttamento unitamente alle infiltrazioni “informali” e/o criminali nei rapporti di lavoro con gli stranieri (*Infra*, Cap. III).

A giudizio di chi scrive, da quanto finora è emerso, il ruolo del lavoro nel processo migratorio non sembra essere stato valorizzato né sufficientemente preso in considerazione dal legislatore nonostante costituisca uno tra i principali *pull factor* verso i Paesi d’Europa e rappresenti uno strumento fondamentale per l’integrazione e l’inclusione nelle comunità di destinazione. A tale proposito, basti pensare ai pochi interventi europei in materia di migrazioni per motivi di lavoro a fronte di una realtà socio-economica che, come evidenziano i numeri, racconta di una presenza strutturale⁸⁰, non contingente, di immigrati occupati nei mercati del lavoro dei Paesi membri.

1.7 (*Segue*). Le politiche dell’Ue sulla migrazione a fini lavorativi: dai primi tentativi di regolazione all’adozione di un approccio settoriale

L’approccio restrittivo al tema delle migrazioni per lavoro è dimostrato, in via principale, dall’assenza significativa di una normativa orizzontale applicabile a tutti i lavoratori migranti provenienti da Paesi terzi.

L’attenzione delle politiche europee – incentrata per lo più sulla rappresentazione dell’immigrazione come fenomeno da contrastare invece che regolare – è stata quasi esclusivamente rivolta, da un lato, alle politiche securitarie, che contemplano il rafforzamento dei controlli alle frontiere e il contrasto e il controllo dell’immigrazione irregolare⁸¹; dall’altro, alle questioni inerenti la “crisi umanitaria”, la mobilità dei rifugiati e dei richiedenti asilo⁸². Questi temi hanno

⁸⁰ Con il termine “strutturale” si vuole evidenziare che non si tratta di un fenomeno eccezionale, emergenziale e/o contingente, bensì ordinario che coinvolge tutti i Paesi del mondo occidentale sviluppato.

⁸¹ C. CAPRIOGGIO-E. RIGO, *Lavoro, politiche migratorie e sfruttamento: la condizione dei braccianti migranti in agricoltura*, cit., p. 40, parlano di «securitarizzazione» dei flussi migratori.

⁸² Si ricordino, a tale proposito, gli eventi legati alla “primavera araba”, i conflitti in Siria e il generale aumento dei flussi di migranti forzati in Europa.

posto in second'ordine l'opportunità – e l'utilità – di intervenire sulle condizioni di ingresso e soggiorno di tutti i lavoratori migranti⁸³.

Vale la pena segnalare, a tale proposito, che il processo di “comunitarizzazione”⁸⁴, prima, e di “unionizzazione”⁸⁵, poi, della materia dell'immigrazione è stato lento e non privo di ostacoli, soprattutto a causa delle resistenze degli Stati membri che più volte hanno respinto le proposte della Commissione europea dirette a realizzare una politica autentica e comune in materia di migrazioni per lavoro rivendicando, come già detto, il proprio ambito di competenza nella determinazione dei volumi di ingresso dei lavoratori migranti.

In questa sede si è deciso di non portare in rassegna tutte le tappe del lungo percorso rimasto (ancora) incompiuto ma di segnalare solamente quelli che, a giudizio di chi scrive, ne rappresentano gli eventi principali.

Le decisioni adottate nel Consiglio europeo di Tampere (1999) hanno rappresentato un importante momento di svolta per le politiche europee sull'immigrazione. Per soddisfare le crescenti esigenze di manodopera straniera provenienti dai mercati del lavoro nazionali, e per contrastare l'immigrazione illegale, veniva manifestata la necessità di regolamentare le migrazioni economiche calibrando i flussi in ingresso sulle reali esigenze dei mercati dell'Ue e di riavvicinare le legislazioni nazionali relative alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi. A tale fine si chiedeva al Consiglio di prendere decisioni rapide sulla base delle proposte presentate dalla Commissione⁸⁶.

Da questi primi elementi si intravedono i principi e le linee guida su cui doveva svilupparsi la futura politica europea dell'immigrazione, basata su di un programma

⁸³ La Commissione europea, tuttavia, ha più volte messo in luce il grado di interrelazione esistente tra tutti gli ambiti del fenomeno migratorio, che necessitano di essere considerati in maniera unitaria. Vds. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Ampliare l'offerta di percorsi legali verso l'Europa, COM(2018)635, 12 settembre 2018.

⁸⁴ Con tale espressione ci si riferisce all'entrata in vigore, il 1° maggio 1999, del Trattato di Amsterdam con cui l'Ue diventa competente in materia di immigrazione e asilo.

⁸⁵ Il Trattato di Lisbona (entrato in vigore nel dicembre 2009) ha realizzato il c.d. processo di “unionizzazione” delle politiche migratorie: il Titolo V del TFUE – intitolato «Spazio di libertà, sicurezza e giustizia» – ha previsto lo sviluppo di una politica comune in materia di immigrazione, asilo e controllo delle frontiere esterne.

⁸⁶ Cfr. Consiglio europeo di Tampere, Conclusioni della Presidenza, 15 e 16 ottobre 1999, par. 20.

di gestione comune dei flussi migratori⁸⁷.

L'anno successivo, proprio sulla scorta delle decisioni prese a Tampere, la Commissione europea presentava la prima Comunicazione su una politica comunitaria dell'immigrazione⁸⁸ tesa a individuare un quadro generale a livello dell'Ue per pervenire a una politica regolamentata dell'immigrazione, con *standard*, procedure comuni e un meccanismo per fissare obiettivi e traguardi indicativi entro cui gli Stati membri dovevano definire e attuare le politiche nazionali⁸⁹. In quell'occasione, la Commissione definiva l'immigrazione un fenomeno costante che andava regolato – non contrastato – per trarne i suoi massimi benefici. Ribadiva, inoltre, che le politiche ad immigrazione “zero”, adottate dagli Stati membri, non erano più adatte a gestire una realtà economica e sociale dove la crescente carenza di forza lavoro, qualificata e non qualificata, comportava una sempre maggiore richiesta di lavoratori stranieri.

Su queste basi, alla Comunicazione della Commissione faceva seguito, nel luglio 2001, la presentazione di una proposta di Direttiva sull'ingresso e soggiorno per motivi di lavoro⁹⁰ per definire, con un approccio orizzontale e onnicomprensivo, una procedura comune sull'ingresso e la permanenza dei lavoratori migranti che svolgono un'attività economica subordinata o autonoma nel territorio di uno Stato membro⁹¹. Lo scopo principale era quello di armonizzare la materia in un unico atto normativo riguardante tutti i lavoratori migranti, indipendentemente dalla qualifica

⁸⁷ Cfr. P. OLLSON, *The Legal Basis and a Historical Overview*, in R. BLANPAIN-F. HENDRICKX (Eds.), *National Effects of the Implementation of EU Directives on Labour Migration from Third Countries*, cit., pp. 3, 4.

⁸⁸ Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comunitaria in materia di immigrazione, COM(2000)757, 22 novembre 2000. Per un primo commento vds. C. FAVILLI, *La Comunicazione della Commissione europea su una nuova politica in materia di immigrazione: prime riflessioni*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2001, pp. 54-70.

⁸⁹ COM(2000)757, 22 novembre 2000, p. 14. Deve peraltro segnalarsi che lo strumento più appropriato per ottenere tali risultati era stato individuato nel metodo aperto di coordinamento. Esso sfruttava la logica della *soft law* per indicare obiettivi generali, lasciando spazio agli interessi specifici degli Stati chiamati a darne attuazione. La Comunicazione della Commissione per un metodo aperto di coordinamento della politica comunitaria in materia di immigrazione, COM (2001) 387, 11 luglio 2001, aveva tentato di istituzionalizzarlo ma non ottenne risultati. Cfr. sul punto D. GOTTARDI, *Politiche migratorie e programmazione dei flussi*, in A. TURSI (a cura di), *Lavoro e immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 143; W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, cit., pp. 48-49.

⁹⁰ Commissione europea, Proposta di Direttiva del Consiglio relativa alle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini dei Paesi terzi che intendono svolgere attività di lavoro subordinato o autonomo, COM(2001)386, 11 luglio 2001.

⁹¹ *Ivi*, p. 7.

professionale posseduta, dalla durata e dal settore dell'impiego, dalla natura subordinata o autonoma dell'attività svolta.

L'iniziativa, però, non è stata accolta dagli Stati membri che, durante il successivo Consiglio europeo di Laeken⁹², hanno concentrato le discussioni su altri problemi, considerati più impellenti, continuando ad adottare politiche divergenti sull'ammissione dei cittadini di Paesi terzi. In quell'occasione, invero, non ci fu alcun riferimento alla proposta di direttiva unica se non un rinvio del tutto generico all'esigenza di adottare una politica comune in materia di asilo e immigrazione⁹³.

A tale proposito è necessaria una precisazione. Gli attacchi terroristici di New York del settembre 2001 avevano creato un clima di allarmismo generale tradottosi nella definizione di una politica prettamente securitaria anche nell'ambito dell'Ue. Gli episodi successivi, che hanno investito l'Europa (Madrid, 11 marzo 2004; Londra, 7 luglio 2005), hanno continuato a rafforzare l'approccio securitario teso alla sola adozione di misure di contrasto all'immigrazione clandestina finendo così per scoraggiare, all'interno dell'Ue, nuove proposte sulla migrazione legale⁹⁴.

A prescindere da tali accadimenti, è chiaro che i Governi degli Stati membri non erano disposti ad accogliere una procedura comune in materia di immigrazione a fini lavorativi, soprattutto se strutturata secondo un'apertura onnicomprensiva relativa a tutte le categorie di lavoratori provenienti da Paesi terzi. Nel 2006, infatti, la proposta di direttiva unica è stata definitivamente ritirata.

Negli anni successivi, gli atti normativi adottati dall'Ue si sono mossi in direzione del tutto opposta a quella prospettata negli anni precedenti: scompare dall'Agenda europea il tema dell'immigrazione legale nonché l'ambizione di una

⁹² Consiglio europeo di Laeken, Conclusioni della Presidenza, 14-15 dicembre 2001.

⁹³ *Ivi*, par. 39.

⁹⁴ Va detto, per completezza della trattazione sul tema, che la Commissione con il Libro Verde sull'approccio dell'Unione europea alla gestione dell'immigrazione economica, COM(2004)811, 11 gennaio 2005, aveva posto in essere un ulteriore tentativo per introdurre una legislazione comune e procedure uniformi nell'ambito della migrazione economica. Pur mostrando maggiore cautela e tenendo conto delle riserve e delle preoccupazioni manifestate in precedenza dagli Stati membri, la proposta è stata accolta favorevolmente solo dal Parlamento europeo e da un parere positivo del Comitato economico e sociale mentre, ancora una volta, gli Stati membri non hanno dimostrato un sostegno unanime per tale approccio innovativo. Vds., sul punto, Commissione europea, Piano d'azione sull'immigrazione legale, COM(2005)669, 21 dicembre 2005, par. 2. Cfr. C. FAVILLI, *Il diritto dell'Unione europea e il fenomeno migratorio*, in M. GIOVANNETTI-N. ZORZELLA (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2020, p. 61; F.L. GATTA, *Vie legali economiche e migrazioni ai fini lavorativi: il ritardo della politica comune dell'Ue*, cit., pp. 42-44.

normativa orizzontale che avrebbe dovuto prevedere condizioni di ammissione valide per tutti i cittadini di Paesi terzi che si spostano per motivi di lavoro. Il quadro regolativo dell'Ue è stato, al contrario, arricchito da un gruppo di direttive “settoriali”, relative alla regolazione dell'ingresso e soggiorno di specifiche categorie di lavoratori migranti (altamente qualificati, stagionali, ricercatori e tirocinanti, lavoratori coinvolti in trasferimenti intra-societari)⁹⁵, segnando così un regime giuridico differenziale, selettivo, che ha lasciato priva di regole comuni la maggior parte dei lavoratori provenienti dai Paesi terzi⁹⁶. Non deve, per questo, stupire la disorganicità e la frammentarietà del quadro giuridico attuale.

1.8 (Segue). I più recenti interventi

La permanenza di un ruolo centrale delle legislazioni nazionali nella *governance* delle migrazioni per motivi di lavoro corre parallela ad un approccio al tema che rende la normativa della migrazione legale, in ambito europeo, ancora poco coordinata e armonizzata.

Si è detto in precedenza del *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* (GCM). Si vuole qui solo sottolineare che l'invito ad adottare misure

⁹⁵ Le direttive a cui si fa riferimento sono: la Direttiva 2009/50/Ce sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendono svolgere lavori altamente qualificati; la Direttiva 2014/36/UE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali; la Direttiva 2014/66/UE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito dei trasferimenti intra-societari; la Direttiva 2016/801/UE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio e tirocinio. Come è stato segnalato, «un primo riflesso di questo approccio più selettivo e centrato sulla “economia basata sulla conoscenza”, si può riscontrare nella direttiva 2005/71/CE, relativa all'ammissione di cittadini di Paesi terzi a fini di ricerca scientifica». Così F.L. GATTA, *Vie legali economiche e migrazioni ai fini lavorativi: il ritardo della politica comune dell'Ue*, cit., p. 41 ss.

⁹⁶ Cfr. C. FAVILLI, *La politica dell'Unione in materia d'immigrazione e asilo. Carenze strutturali e antagonismo tra gli Stati membri*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2018, p. 366. È opportuno qui segnalare che da questa logica non si è sottratta neppure la direttiva 2011/98/UE 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 su un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, che seppure ha stabilito un procedimento comune semplificato per l'ingresso degli stranieri nei Paesi membri non ha, tuttavia, previsto regole di armonizzazione per l'ammissione nel territorio dell'Unione di tutti i cittadini extra-Ue. Sul punto vds. F. CAMAS RODA, *The Approach of the European Union towards Economic Immigration for Work Purposes*, in *Revue de Droit Comparé du Travail et de la Sécurité Sociale*, cit., p. 64 ss.

condivise tra gli Stati poteva rappresentare un espediente per promuovere, anche tra i Paesi dell'Ue, un nuovo dialogo nonché un *input* per superare l'attuale approccio settoriale e selettivo della disciplina delle migrazioni economiche. Il rifiuto di molti Stati, tra cui quelli appartenenti all'Ue, ha invece confermato la riluttanza ad invertire la logica della "chiusura intergovernativa" nonostante esistano numerosi squilibri (si pensi alla disuguaglianza di reddito tra Paesi in via di sviluppo e Paesi sviluppati; alla difficoltà dei Paesi di origine ad assorbire la propria popolazione in rapida crescita; allo squilibrio demografico causato dall'invecchiamento della popolazione europea) che richiedono un repentino ripensamento della gestione sovranazionale dell'immigrazione a fini lavorativi.

Più di recente, la Commissione europea ha avviato un *fitness check* sulla legislazione dell'Ue in materia di migrazione legale, orientato a predisporre misure e/o atti normativi volti a migliorare l'efficienza della politica comune sulla migrazione legale per motivi di lavoro, una volta identificate le principali criticità, carenze e problematiche⁹⁷.

Gli esiti hanno evidenziato quanto già era prevedibile, ossia un quadro normativo rivolto quasi esclusivamente alla lotta e al contrasto all'immigrazione irregolare⁹⁸ e dove lo spazio (esiguo) dedicato alla regolazione della migrazione legale per motivi di lavoro è occupato da un approccio settoriale, dunque parziale (c.d. *worker-by-worker*), con riferimento alla platea dei destinatari⁹⁹. Per tali ragioni, la

⁹⁷ Commissione europea, *Fitness check on EU Legislation on legal migration*, SWD(2019)1055, 29 marzo 2019. Vds. anche il documento di sintesi predisposto dalla stessa Commissione europea: Commissione europea, *Executive summary of the fitness check on EU Legislation on legal migration*, SWD(2019)1056, 29 marzo 2019.

⁹⁸ A tale proposito, si pensi, ad esempio alla Direttiva 2002/90/CE del Consiglio volta a stabilire una definizione comune del reato di favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali e alla decisione quadro 2002/946/GAI, che stabilisce sanzioni penali per le attività di favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali; alla Direttiva 2004/81/CE del Consiglio che prevede il rilascio di un titolo di soggiorno alle persone vittime della tratta o del traffico di esseri umani che cooperino con le autorità competenti; alla Direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime; al Piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti (2015-2020); alla Direttiva 2008/115/CE (c.d. "direttiva rimpatri"), che stabilisce le norme e le procedure comuni dell'UE applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare; al Regolamento (UE) 2016/1953 relativo all'istituzione di un documento di viaggio europeo per il rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare; alla Direttiva 2009/52/CE, che specifica le sanzioni e i provvedimenti che gli Stati membri sono tenuti ad applicare nei confronti di datori di lavoro di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

⁹⁹ Così, F.L. GATTA, *Vie legali economiche e migrazioni ai fini lavorativi: il ritardo della politica comune dell'Ue*, cit., pp. 52-53.

Commissione ha concluso in favore della introduzione di nuove misure atte a migliorare la normativa europea esistente e a condurla verso un quadro legislativo comune.

Non sarebbe stato, forse, troppo ambizioso l'auspicio che tali indicazioni potessero rappresentare un punto di partenza per i lavori della nuova Commissione europea in carica dal dicembre 2019. Effettivamente, con la presentazione del nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo del 23 settembre 2020¹⁰⁰ si preannunciava un cambio di prospettiva nelle politiche sull'immigrazione. Il messaggio della Presidentessa, Ursula Von der Leyen, di «un nuovo inizio»¹⁰¹ per affrontare in modo solidale il fenomeno dell'immigrazione in Europa si è rivelato, invece, una dichiarazione d'intenti più annunciata che effettiva.

I cambiamenti introdotti sono, in linea generale, quasi impercettibili, e in continuità con le azioni passate lasciano nell'ombra il tema dell'immigrazione per lavoro¹⁰². Anche in questa occasione il *focus* è sul contrasto all'immigrazione irregolare attraverso la messa a punto di strumenti che, a dire il vero, solo in piccola parte possono definirsi innovativi poiché mirano a scoraggiare l'emigrazione e a contenerne i flussi (si pensi alla cooperazione con i Paesi terzi di origine e di transito ai fini del contenimento delle partenze; al rafforzamento delle frontiere esterne dell'Unione; alla esecuzione dei rimpatri)¹⁰³.

Il nuovo Patto ha così protratto la grave lacuna sulla regolazione della migrazione legale, continuando ad allungare i tempi per lo sviluppo di una «politica comune» sull'immigrazione¹⁰⁴. Un solo paragrafo, dal titolo «attrarre competenze e talenti nell'Ue», è dedicato a misure che predispongono percorsi legali di accesso all'Ue¹⁰⁵ le quali, a conferma di quanto già sottolineato nelle pagine precedenti,

¹⁰⁰ Si rinvia a ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_it.

¹⁰¹ Vds. Press statement by President Von der Leyen on the New Pact on Migration and Asylum, 23 September 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_1727.

¹⁰² Vds. M. MENDOLA, *Al Patto per le migrazioni manca il "nuovo inizio"*, cit.

¹⁰³ Per un approfondimento sulle misure contenute nel nuovo Patto europeo si rinvia a M. BORRACCETTI, *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, 2021, p. 1 ss.

¹⁰⁴ Vds. C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo anzi d'antico"*, cit.

¹⁰⁵ In particolare, la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle Regioni, Un nuovo patto sull'immigrazione e l'asilo, COM(2020)609, 23 settembre 2020, ha annunciato un «nuovo pacchetto di competenze e

sono sostanzialmente dirette ai lavoratori stranieri con profilo professionale altamente qualificato¹⁰⁶. Sembrerebbe, dunque, che la volontà dell'Unione sia solo quella di incrementare l'attrattività del suo territorio in modo da permettere l'ingresso a un capitale umano altamente qualificato proveniente da Paesi terzi.

Al fine di attrarre i lavoratori più promettenti, infatti, il nuovo Patto europeo propone di istituire (ma non vi è, al momento, alcuna indicazione su come procedere) una piattaforma per le assunzioni internazionali (c.d. *talent pool*) che permetta ai cittadini di Paesi terzi qualificati di manifestare il loro interesse a migrare nell'Ue così che i datori di lavoro possano individuarli in base alle proprie esigenze. Inoltre, sono previste forme di partenariati per attirare i talenti (c.d. *talent partnership*). Quest'ultimo strumento avrebbe lo scopo di contribuire a soddisfare le esigenze di manodopera qualificata e di coinvolgere i Paesi *partner* sul tema delle migrazioni¹⁰⁷.

Un intervento più generale, non solo sul piano procedurale ma anche su quello sostanziale, che potrebbe interessare i lavoratori non qualificati si intravede, al momento, solo nella parte in cui si preannuncia, per la fine del 2021, una revisione della direttiva 2011/98/Ue. Tale proposta dovrebbe riguardare la semplificazione delle procedure di ammissione per tutti i lavoratori di Paesi terzi ma non ancora è chiaro come si interverrà. In proposito, la Commissione europea ha specificato che la revisione avrà l'intento di garantire l'armonizzazione delle condizioni di ammissione e di soggiorno per i lavoratori che non rientrano nella categoria "altamente qualificati" al fine di semplificarne l'ammissione, promuoverne la

talenti» attraverso il quale, nel 2021, sarà promossa la migrazione legale verso l'Ue con la predisposizione di una serie di modifiche legislative al riguardo.

¹⁰⁶ Nella Comunicazione, la Commissione ha sottolineato anche l'importanza di completare la riforma della Direttiva 2009/50/CE sulla Carta Blu Ue, che stabilisce le condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per lo svolgimento di un'occupazione particolarmente qualificata. La riforma della direttiva in parola, in favore della sua sostituzione, era stata proposta nel giugno 2016 dalla Commissione Juncker. Vds. Commissione europea, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente specializzati, COM(2016)378, 7 giugno 2016. Sul tema, di recente, A. DI PASCALE, *L'immigrazione "legale" nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *I Post di AISDUE*, III (2021), aisdue.eu, Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo", 9, 20 gennaio 2021, p. 145. Sulla direttiva Carta blu si rinvia alle approfondite pagine di F.L. GATTA, *Vie legali economiche e migrazioni ai fini lavorativi: il ritardo della politica comune dell'Ue*, cit., pp. 45-50.

¹⁰⁷ Sul tema, vds. H. DEMPSTER-M. CLEMENS, *The EU Migration Pact: Putting Talent Partnerships into Practice*, 19 November 2020, www.cgdev.org/blog/eu-migration-pact-putting-talent-partnerships-practice.

mobilità all'interno dell'Ue e far sì che la migrazione di manodopera straniera possa accontentare le richieste del mercato del lavoro, soprattutto nei settori chiave dell'economia dell'Ue¹⁰⁸.

Se quanto annunciato si concretizzerà con delle misure reali, potremo trovarci di fronte a una svolta veramente significativa, proiettata al superamento dell'attuale *impasse* nella regolazione della migrazione legale. Come già accaduto in passato, la proposta potrebbe però incontrare la resistenza degli Stati membri; dall'ostilità di questi ultimi, in misura maggiore, dipende la mancanza di misure di armonizzazione delle diverse legislazioni nazionali, che vede gli Stati continuare a prendere decisioni ciascuno per conto proprio, senza lasciare emergere una linea politica comune e condivisa in materia di migrazione legale (il riferimento, come è stato già precisato, non vuole essere alla definizione dei numeri di ingressi, bensì alle condizioni di ingresso, soggiorno e reingresso dei lavoratori stranieri).

1.9 Il piano dell'indagine

Le migrazioni economiche, anche dette per ragioni di lavoro, rappresentano, unitamente allo sfruttamento dei lavoratori immigrati, il fulcro del presente elaborato.

Il tema si rivela di particolare interesse per la materia lavoristica poiché pone in evidenza il problema della tutela dei diritti del lavoratore immigrato all'interno di un mercato del lavoro fortemente duale, dove la distanza tra autoctoni e stranieri è immediatamente percepibile¹⁰⁹.

La cattiva “qualità” (e spesso “quantità”) del lavoro svolto costringe i migranti a vivere in condizioni di segregazione sociale e a subire situazioni di sfruttamento e di ricattabilità sui luoghi di lavoro. È in questo senso che la migrazione economica pone sfide significative al diritto del lavoro. Quest'ultimo si fa portatore di istanze

¹⁰⁸ Vds. A. DI PASCALE, *L'immigrazione “legale” nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, cit., p. 152 ss.

¹⁰⁹ M. OMIZZOLO, *Sfruttamento, caporalato e lavoratori migranti in agricoltura al tempo del Covid-19*, in Centro Studi e Ricerche Idos (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione 2020*, Roma, 2020, p. 289.

(solo per citarne alcune: lavoro decente, equa retribuzione, salute e sicurezza sul lavoro) che passano, prima di tutto, attraverso il riconoscimento della dignità e dei diritti fondamentali della persona umana, senza alcuna limitazione o etnicizzazione di sorta. Troppe volte, invece, i provvedimenti sull'immigrazione hanno introdotto nel nostro ordinamento una logica restrittiva che, oltre a mettere a dura prova l'assetto del sistema di accesso al lavoro degli stranieri e gli equilibri stessi del mercato del lavoro, ha ridotto e reso progressivamente fluida la tutela dello straniero con riferimento sia ai diritti fondamentali sia a quelli che spettano al lavoratore, dunque strettamente correlati ai rapporti economici. L'approccio al fenomeno dalla prospettiva lavoristica risulterà, pertanto, dominante sul tentativo dell'elaborato di dotarsi di un approccio anche di natura interdisciplinare.

Si è d'accordo nel dire che il dibattito in tema di migrazioni pare essere stato fortemente compromesso sotto il profilo ideologico nonché sotto il profilo metodologico¹¹⁰. In entrambi i casi, le ripercussioni sull'accesso al lavoro e sulle condizioni di lavoro degli immigrati si sono rivelate assai critiche. L'elaborato si propone di darne dimostrazione.

Con riferimento al profilo ideologico, l'errore si trova nella rappresentazione di una migrazione emergenziale, contingente e occasionale che nulla avrebbe a che fare con una dimensione strutturale del fenomeno. Come si è detto in questo primo capitolo, la storia dell'umanità dimostra, al contrario, che i flussi migratori si sono verificati in tutte le epoche della storia della civiltà, in varie forme e fisionomie, divenendo ben presto un fenomeno ordinario.

L'adozione di un approccio contenitivo-emergenziale, quale conseguenza diretta di tale rappresentazione erronea, ha influito sul modello di gestione dell'immigrazione tendenzialmente orientato a colpire la migrazione per ragioni di lavoro, riducendola ad un mero *quantum*.

La logica del “*desideratum*” (che emergerà chiaramente nel capitolo secondo, quando si dirà del sistema di programmazione dei flussi di ingresso) ha mostrato tutta la sua inefficacia, pertanto, come verrà sostenuto, non può non cedere il passo a strategie che permettano di gestire le migrazioni economiche secondo criteri di

¹¹⁰ T. MAZZARESE, *Diritto di migrare e diritti dei migranti. Una sfida al costituzionalismo (inter)nazionale ancora da superare*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, 2020, p. 2.

efficienza, adeguatezza e legittimità in piena sintonia e armonia con i diritti fondamentali della persona e con quelli del lavoratore, nella prassi visibilmente diluiti nei confronti degli stranieri. La loro piena soddisfazione, invece, costituirebbe uno dei primi argini allo sfruttamento del lavoro immigrato.

Come si è detto poc' anzi, il dibattito è stato compromesso anche sotto il profilo metodologico: la complessità del tema, con riferimento ai fattori che direttamente e/o indirettamente possono condizionarlo, è stata del tutto trascurata e di conseguenza non è stata prestata la dovuta attenzione alla individuazione e alla attuazione delle misure necessarie ad affrontarne le cause e i possibili effetti non nella consueta ottica della occasionalità ma nella prospettiva di una ridefinizione organica della disciplina sull'immigrazione. Di questo si discuterà nei capitoli terzo e quarto del presente elaborato.

In particolare, partendo dall' assunto per cui la intrinseca correlazione tra la farraginosità delle procedure relative all'accesso al lavoro degli stranieri e l'intensificarsi degli arrivi irregolari incoraggiano i datori di lavoro alle pratiche di sfruttamento, si giungerà a considerare necessario un intervento organico sulla regolazione della migrazione economica che, allo stato dell'arte, mostra tutta la sua obsolescenza sia a livello nazionale sia sovranazionale.

Rivolgendo l'attenzione all'ordinamento interno, le difficoltà amministrative, i tempi eccessivamente lunghi della procedura di ingresso nel territorio e una normativa particolarmente restrittiva inducono i datori di lavoro a ricorrere alla manodopera clandestina o irregolare. Un simile meccanismo alimenta la dipendenza del lavoratore straniero (che non ha altra alternativa se non quella di accettare anche le più drammatiche condizioni di lavoro, pena l'espulsione dal territorio in caso di irregolarità amministrativa) dal datore di lavoro il quale, invece, ricava indiscutibili vantaggi economici utilizzandone la prestazione¹¹¹.

Deve qui precisarsi che, nell'analizzare il tema dello sfruttamento, si è scelto di mettere a confronto due realtà territoriali, l'Italia e la Spagna, a dimostrazione di un lungo *fil rouge* che lega diversi Paesi a un fenomeno comune, antico, radicato e resiliente.

¹¹¹ Vds. C. FALERI, *Non basta la repressione. A proposito di caporalato e sfruttamento del lavoro in agricoltura*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2021, p. 267.

Le distorsioni della normativa attuale, che riversano i loro effetti sulle condizioni di lavoro degli stranieri, sono state confermate e rese più evidenti dalla recente emergenza sanitaria, economica e sociale. Il presente scritto non poteva esimersi dal muovere considerazioni e riflessioni circa l’impatto della pandemia da Coronavirus sul mercato del lavoro degli immigrati nonché, ancor prima, sui rapporti globalizzazione-immigrazione che sembravano essere inossidabili.

Infine, premesso che nessuno tra i modelli di regolazione delle migrazioni economiche, che verranno proposti al termine del presente elaborato, potrebbero di per sé solo sradicare il fenomeno (sistemico) dello sfruttamento del lavoro, si evidenzierà come essi possono tuttavia rappresentare degli interventi utili quantomeno a neutralizzare i principali aspetti critici che favoriscono e alimentano lo sfruttamento del lavoro¹¹². In tale direzione parrebbe muoversi la garanzia di canali accessibili per la migrazione economica quale strategia per ridurre la migrazione irregolare, per minare gli affari dei trafficanti e, non in ultimo, lo sfruttamento. La restituzione della dignità della persona nel lavoro passa, infatti, e *in primis*, per una buona programmazione degli ingressi.

¹¹² V. PAPA, *Paradossi regolativi e patologie occupazionali nel lavoro agricolo degli stranieri*, in P. CAMPANELLA (a cura di), *Vite sottocosto. 2° Rapporto presidio*, Canterano, Aracne editrice, 2018, p. 254.

CAPITOLO II

La regolazione delle migrazioni economiche nell'ordinamento italiano: aspetti critici ed effetti sul mercato del lavoro immigrato

SOMMARIO: **2.1** Lo *status* giuridico dello straniero nella Carta costituzionale. – **2.2** L'evoluzione della legislazione italiana: dalle circolari amministrative al Testo unico sull'immigrazione. – **2.3** (*Segue*). I più recenti interventi normativi tra *leitmotiv* securitario e gestione emergenziale delle migrazioni. – **2.4** Le vie di accesso al lavoro degli stranieri extra-Ue. – **2.5** La programmazione dei flussi migratori. – **2.6** Migrazioni solo temporanee: gli ostacoli normativi all'ingresso e alla permanenza nel territorio per lavoro subordinato. – **2.7** (*Segue*). In particolare, l'ingresso per lavoro stagionale tra specialità e criticità della disciplina. – **2.8** Il mercato del lavoro immigrato: inserimento, condizioni occupazionali, irregolarità. – **2.9** (*Segue*). Le condizioni di lavoro degli immigrati durante la pandemia da Covid-19.

2.1 Lo *status* giuridico dello straniero nella Carta costituzionale

Le migrazioni economiche aprono il diritto del lavoro a importanti questioni, come la relazione tra le regole di accesso al mercato del lavoro e le condizioni di lavoro degli immigrati. In tale nesso, un ruolo rilevante è occupato dalla condizione giuridica dello straniero, pertanto, l'inquadramento della legislazione italiana in materia di immigrazione (*Infra*, §§ 2.2-2.3-2.4), le considerazioni critiche sulle regole di accesso al territorio e al lavoro (*Infra*, §§ 2.5-2.6-2.7) e l'analisi del mercato del lavoro immigrato (*Infra*, §§ 2.8-2.9) saranno preceduti da una necessaria digressione sullo *status* dello straniero nella Costituzione italiana.

Si inizia così col dire che il tema dell'immigrazione e della condizione giuridica dello straniero, benché abbia riscosso interesse sotto vari profili¹¹³, non trova diretto ed espresso fondamento nella Costituzione. Appena uscita dal Secondo conflitto mondiale, l'Italia era un Paese di emigranti dove, semmai, gli unici movimenti transitori – non finalizzati alla stabilizzazione più o meno duratura nel territorio della nazione – erano quelli di profughi, sfollati, ex prigionieri e di soldati appartenenti agli eserciti stranieri¹¹⁴. Nelle sedute dell'Assemblea Costituente, il dibattito era focalizzato sul grande tema dell'emigrazione di cui la Costituzione del 1948 ha riconosciuto la libertà, ha protetto il lavoro italiano all'estero «salvo gli obblighi derivanti dalla legge nell'interesse generale» (art. 35, comma 4) proclamando anche la libertà di «lasciare il territorio della Repubblica e di tornarvi, salvo gli obblighi definiti dalla legge» (art. 16, comma 2)¹¹⁵.

Di contro, le disposizioni costituzionali dedicate alla condizione giuridica degli stranieri, ai diritti dei non cittadini e, più in generale, al fenomeno dell'immigrazione sono scarse e anche molto generiche tanto che negli anni, come si illustrerà da qui a breve, è stato necessario l'intervento del legislatore ordinario e dei giudici della Corte costituzionale per colmare tale vuoto normativo¹¹⁶.

L'unico¹¹⁷ riferimento alla materia dell'immigrazione è contenuto nell'art. 10,

¹¹³ Vds. B. NASCIMBENE, voce *Straniero (straniero nel diritto internazionale)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XV, Torino, Utet, 1999, p. 180.

¹¹⁴ Vds. M. COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*, cit., pp. 17-18. Cfr. F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 20. Secondo l'Autore «il tema dello straniero non poteva, per ovvi motivi, costituire uno dei principali argomenti da dibattere in seno all'Assemblea. L'Italia uscita dalla guerra era un Paese di emigrazione e la questione dell'immigrazione non poteva assumere, agli occhi del Costituente, la rilevanza che avrebbe invece acquisito nei decenni successivi, sul finire del XX secolo. [...] Non a caso, riceve un'attenzione maggiore in una Costituzione più "giovane" come quella spagnola».

¹¹⁵ Per una ricostruzione del dibattito in seno all'Assemblea Costituente sul tema del riconoscimento della libertà di emigrazione e della tutela del lavoro italiano all'estero si rinvia a M. OFFEDDU, *Il 4° comma dell'art. 35. Art. 35*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1982, p. 62 ss.; N. CASTELLI, *L'emigrazione tra pacificazione internazionale e garanzia del diritto al lavoro*, in L. GAETA (a cura di), *Prima di tutto il lavoro. La costruzione di un diritto all'Assemblea Costituente*, Roma, Ediesse, 2014, pp. 153-165.

¹¹⁶ Così, W. CHIAROMONTE-V. FEDERICO, *The Labour Market Needs Them, But We Don't Want Them To Stay For Good: The Conundrum of Migrants, Refugees and Asylum Seekers' Integration in Italy*, in V. FEDERICO-S. BAGLIONI (Eds.), *Migrants, Refugees and Asylum Seekers' Integration in European Labour Markets. A Comparative Approach on Legal Barriers and Enablers*, Cham, Springer, 2021, p. 196, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-67284-3>.

¹¹⁷ Il richiamo al diritto d'asilo contenuto nell'art. 10, commi 3 e 4, non viene qui preso in considerazione per coerenza con l'oggetto del presente lavoro, che concerne il fenomeno della migrazione economica.

comma 2, Cost., che tuttavia non definisce la condizione giuridica dello straniero ma ne rimette alla legge ordinaria la disciplina «in conformità delle norme e dei trattati internazionali»¹¹⁸. Trattasi di una riserva di legge c.d. relativa e rinforzata¹¹⁹ che assegna al legislatore ordinario il compito di definire la condizione giuridica del non cittadino (con riferimento all'ingresso, al soggiorno e all'allontanamento dal territorio), richiedendo anche un adeguamento del contenuto alle norme internazionali generalmente riconosciute e ai trattati internazionali vigenti in Italia.

Nei primi commenti della dottrina, il rinvio al legislatore ordinario ha avuto da un lato, «una funzione di garanzia dei diritti individuali e di tutela (democratica) delle minoranze»¹²⁰, dall'altro è servito a «escludere la possibilità di interventi discriminatori di carattere poliziesco, rimessi all'arbitrio dell'esecutivo»¹²¹ nonché a contrastare quell'atteggiamento di «sostanziale sospetto» verso il non cittadino tipico del precedente regime fascista ma che, tuttavia, negli anni successivi ha caratterizzato la regolamentazione amministrativa sulla migrazione economica «con effetti perversi vuoi sul piano dei contenuti regolativi vuoi su quello relativo ai rapporti [...] fra organi o poteri diversi: quello legislativo da un lato e quello esecutivo dall'altro»¹²².

¹¹⁸ Rimettendo al legislatore ordinario il compito di definire il contenuto della condizione giuridica dello straniero, il Costituente sembra essersi preoccupato dell'arbitrio amministrativo, che ha tentato di arginare vincolando il trattamento dello straniero al principio di legalità. Cfr. sul punto M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2017, p. 46. Tuttavia, dagli anni Sessanta fino alla metà degli anni Ottanta, il dettato costituzionale è stato disatteso dalla legiferazione per circolari la quale si è posta in aperto contrasto con quanto stabilito dal secondo comma dell'art. 10 Cost. (*Infra*, § 2.2).

¹¹⁹ Così, A. CASSESE, *Commento all'art. 10 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1975, p. 510. Cfr. anche A. VISCOMI, *Immigrati extracomunitari e lavoro subordinato. Tutele costituzionali, garanzie legali e regime contrattuale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1991, p. 18; A. ADINOLFI, *I lavoratori extracomunitari. Norme interne e internazionali*, cit., p. 28. Più di recente L. GAROFALO, *Le migrazioni di ordine economico nel diritto internazionale e comunitario*, in AA.VV., *Lavoratore extracomunitario ed integrazione europea. Profili giuridici*, cit., p. 33 ss.

¹²⁰ Così P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione*, Padova, Cedam, 1953, p. 57 ss.

¹²¹ Così A. CASSESE, *Commento all'art. 10 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., p. 510. Cfr. G. SIRIANNI, *La polizia degli stranieri*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 56. Vds. anche A. BALDASSARRE, voce *Libertà (problemi generali)*, in *Enciclopedia giuridica*, XIX, Roma, 1990, p. 10 ss., secondo il quale, invece, l'art. 10, comma 2, Cost. pur preoccupandosi dell'arbitrio amministrativo, ignora il problema dell'arbitrio legislativo al quale le costituzioni flessibili ottocentesche non potevano per definizione dare risposta, accettando la riduzione delle libertà alla legge.

¹²² Così A. VISCOMI, *Immigrati extracomunitari e lavoro subordinato. Tutele costituzionali, garanzie legali e regime contrattuale*, cit., p. 14.

L'art. 10, comma 2, Cost., è stato letto e interpretato dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale alla luce di altre disposizioni, che ospitano principi e tutele di carattere universale¹²³. Anzitutto il principio personalista (art. 2 Cost.), ispirato al riconoscimento dell'antiorità della persona rispetto allo Stato¹²⁴. Tale principio non concerne i soli cittadini della Repubblica italiana ma si riferisce genericamente e universalmente all'uomo, quale portatore di valori individuali e sociali che preesistono alla stessa organizzazione e sovrastruttura statale¹²⁵.

In linea con i fondamenti della democrazia pluralista¹²⁶, la titolarità dei diritti inviolabili dell'uomo spetta alla persona indipendentemente dallo *status* di cittadino o di straniero. In tal senso si è espressa la giurisprudenza costituzionale nella storica sentenza del 1967, n. 120¹²⁷. Successivamente, la Corte ha precisato anche che i diritti inviolabili spettano «ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani»¹²⁸. Da qui il riconoscimento e l'estensione dei diritti inviolabili dell'uomo agli stranieri, anche se presenti irregolarmente sul territorio dello Stato¹²⁹.

¹²³ Diversamente, la Costituzione spagnola del 1978 disciplina la condizione giuridica dello straniero nell'art. 13 del Titolo I, relativo a “*Los derechos y deberes fundamentales*”, in particolare nel Capitolo I “*De los españoles y los extranjeros*”. Il primo comma dell'art. 13 riconosce agli stranieri presenti in Spagna il godimento delle libertà pubbliche previste dal Titolo I, nei termini stabiliti dai Trattati e dalla legge. Il secondo comma, invece, esclude la possibilità per gli stranieri di partecipare all'elettorato attivo e passivo, salvo che una legge o un Trattato possa stabilire diversamente nelle elezioni municipali. Così, F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, cit., p. 20. L'Autore rinvia a una copiosa letteratura in materia di condizione giuridica dello straniero in Spagna. Tra i tanti, vds. T. FREIXES SANJUÁN, *Constitución, derechos de los extranjeros y políticas de extranjería*, in A. MARZAL (coord.), *Derechos humanos del incapaz, del extranjero, del delincuente y complejidad del sujeto*, Barcelona, 1997. Per una comparazione tra la Costituzione italiana e quella spagnola in materia si rinvia a F. SCUTO, *Il difficile rapporto tra immigrazione “irregolare” e la tutela dei diritti della persona: un confronto tra Spagna e Italia*, in *Rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, I, 2010, p. 158 ss.

¹²⁴ A. PITINO, *Gli Stranieri nel diritto pubblico italiano. Profili attuali della parità di trattamento con i cittadini tra Stato, autonomie e Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 58.

¹²⁵ Vds., a tale proposito, M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1997, p. 71 ss. Cfr. D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, Jovene, 2003, p. 124.

¹²⁶ A. VISCOMI, *Immigrati extracomunitari e lavoro subordinato. Tutele costituzionali, garanzie legali e regime contrattuale*, cit., p. 34.

¹²⁷ Corte costituzionale, 23 novembre 1967, n. 120, in www.giurcost.org, secondo cui l'art. 2 riconosce a tutti, a prescindere dalla nazionalità, i diritti inviolabili dell'uomo.

¹²⁸ Corte costituzionale, 10 aprile 2001, n. 105; Corte costituzionale, 8 luglio 2010, n. 249, entrambe in www.giurcost.org.

¹²⁹ Cfr. A. PACE, *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, in *Rivista AIC (Associazione Italiana dei Costituzionalisti)*, 2 luglio 2010, p. 1 ss.

Un riferimento letterale ai soli «cittadini» è contenuto, invece, nell'art. 3 Cost., che sancisce il principio di uguaglianza formale (primo comma) e di uguaglianza sostanziale (secondo comma). Nonostante il dato letterale, in dottrina è ormai pacifica l'interpretazione estensiva della norma nel senso che la titolarità dell'uguaglianza appartiene a tutte le persone, anche a coloro che cittadini non sono¹³⁰.

Tale lettura è stata avvalorata da una costante giurisprudenza della Corte costituzionale, che – quantomeno con riferimento ai diritti fondamentali e inviolabili dell'uomo – ha riconosciuto ed esteso il principio di uguaglianza sia ai cittadini sia agli stranieri¹³¹. La convinzione che i diritti fondamentali e inviolabili

¹³⁰ Una ricostruzione che prende in analisi la letteratura sul tema non può non considerare la posizione di L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'uguaglianza*, Milano, Giuffrè, 1965, p. 205 ss., secondo il quale «non è pacifico in dottrina che la Costituzione escluda gli stranieri stessi, tutte le volte che intitola ai soli cittadini una certa garanzia» e che «da vecchia data esiste una teoria dell'uguaglianza tra cittadini e stranieri». Nella stessa prospettiva, vds. A. VISCOMI, *Immigrati extracomunitari e lavoro subordinato. Tutele costituzionali, garanzie legali e regime contrattuale*, cit., p. 26 ss. Secondo l'Autore, vi sarebbero tre argomentazioni su cui fondare l'estendibilità dell'art. 3 Cost. anche agli stranieri «anzitutto, il riferimento ai lavori dell'assemblea costituente – che rivelano, ma non in modo assolutamente certo, la consapevolezza della estensione del principio ai non cittadini (la formula con la quale il principio di uguaglianza venne discusso ed approvato dalla I sottocommissione fu, infatti, il seguente: “gli uomini, a prescindere dalla diversità di nazionalità, sono eguali davanti alla legge”). In secondo luogo, la vigenza nel nostro ordinamento, ex art. 10, secondo comma, Cost. (e, comunque, il valore tendenziale dato dal riconoscimento come diritto fondamentale dell'uomo), del principio di uguaglianza davanti alla legge senza alcuna discriminazione [...]. Infine, l'argomento, di rilievo sistematico, fondato sulla circostanza che una interpretazione riduttiva nei confronti dello straniero del ruolo dell'art. 3 avrebbe come conseguenza esclusivamente quella di negare l'operatività del principio per i soli rapporti non regolati dalla Costituzione». In senso contrario, invece, si è espresso Esposito che, seguendo un'interpretazione letterale dell'art. 3 Cost., ha ritenuto che un'estensione del principio di uguaglianza a tutti, a prescindere dalla cittadinanza, comporterebbe l'affermazione di una concezione giusnaturalistica che, invece, non appartiene affatto alla formula approvata dall'Assemblea. Di conseguenza, i cittadini erano i soli destinatari della «proclamazione generale dell'uguaglianza». In questi termini C. ESPOSITO, *Uguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in *La Costituzione in Italia – Saggi*, Padova, Cedam, 1954, p. 24, (nota 19), p. 33 (nota 36). Infine, puntuale è la ricostruzione delle diverse posizioni dottrinali argomentate da A. PACE, *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, cit., p. 5.

¹³¹ Per un'analisi della giurisprudenza costituzionale in materia si rinvia a G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana. (Asilo – condizione giuridica – estradizione)*, Padova, Cedam, 1992, p. 222 ss. Deve, però, essere menzionata la storica sentenza della Corte costituzionale, 23 novembre 1967, n. 120, secondo la quale «se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di uguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare quei diritti fondamentali». Cfr. anche le successive sentenze Corte costituzionale, 19 giugno 1969, n. 104 e Corte costituzionale, 10 febbraio 1997, n. 46, entrambe in www.giurcost.org. La giurisprudenza ha poi individuato i diritti inviolabili cui l'art. 2 fa riferimento segnalando, in particolar modo, i diritti inclusi nel titolo sui rapporti civili della prima parte della Costituzione, ma anche quelli relativi ai rapporti etico-sociali e a quelli economici. Cfr. W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, cit., p. 87, (nota 9).

siano tendenzialmente universali, peraltro, ha consentito di estenderne la sfera di protezione anche agli stranieri irregolari¹³².

A tale impostazione sembra conformarsi l'art. 2, comma 1, del Testo unico sull'immigrazione (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 268), quando dispone il riconoscimento dei diritti fondamentali della persona umana, previsti dalle norme del diritto interno, «allo straniero *comunque* presente alla frontiera o nel territorio dello Stato».

Ferma restando la tendenziale universalità del disposto costituzionale di cui all'art. 3 e dei diritti fondamentali e inviolabili di cui all'art. 2 Cost.¹³³, al legislatore è tuttavia consentito operare differenziazioni di trattamento tra cittadini e stranieri, purché queste risultino da valutazioni giuridiche basate su «ragionevoli elementi di fatto»¹³⁴; al contrario verrebbero a determinarsi, nei confronti dei cittadini di Paesi terzi, irragionevoli differenziazioni sul motivo della nazionalità (che ricadrebbero nell'alveo delle c.d. discriminazioni istituzionali), violando la normativa italiana ed europea se non, dapprima, lo stesso spirito costituzionale.

A questo proposito è utile qui soffermarsi su due momenti distinti che coinvolgono l'aspirante lavoratore straniero, prima e dopo l'ingresso in Italia.

È bene premettere che non essendo previsto e riconosciuto un vero e proprio diritto all'ingresso per motivi di lavoro, il legislatore gode di una certa discrezionalità in materia¹³⁵. Sono legittime, infatti, le regolazioni nazionali che

¹³² Vds., per tutti, la posizione di E. CHELI, *Intorno ai fondamenti dello "Stato costituzionale"*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2006, p. 267, secondo cui «i diritti fondamentali sono, dunque, diritti inviolabili e tendenzialmente universali, con una sfera di protezione che tende ad allargarsi a tutti i soggetti viventi».

¹³³ Vds. W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, cit., p. 88, secondo il quale «la lettura combinata degli artt. 2 e 3 Cost. consente, dunque, di prospettare – alla luce del principio personalista e di rispetto della dignità umana – un'estensione dell'operatività del principio di uguaglianza a beneficio degli stranieri, anche in situazione di irregolarità, quantomeno entro i limiti di quei diritti qualificati dalla Costituzione come fondamentali o inviolabili, ivi compresi quelli che ricevono copertura anche dal diritto sovranazionale».

¹³⁴ Corte costituzionale, 26 giugno 1969, n. 104, in www.giurcost.org. Vds. anche Corte costituzionale, 23 luglio 1974, n. 244. Nelle sentenze successive, la giurisprudenza della Consulta ha richiesto che vi sia anche l'esigenza di soddisfare un inderogabile interesse pubblico di rango costituzionale che giustifichi «l'ineluttabilità della limitazione di un diritto fondamentale» di uno straniero. Così, Corte costituzionale, 8 luglio 2010, n. 249, in www.giurcost.org.

¹³⁵ L'assunto merita una precisazione. La discrezionalità dello Stato di decidere in materia di ammissione è piena quando si tratta di migrazioni c.d. economiche. Nella gestione dei flussi umanitari di migranti c.d. forzati, invece, la discrezionalità dello Stato lascia spazio a limiti e condizioni imposti dal diritto internazionale ed europeo.

condizionano l'ingresso del non cittadino a determinate autorizzazioni (*Infra*, § 2.4).

Lo stesso dicasi per l'accesso al lavoro. La Carta costituzionale non fa cenno a un diritto al lavoro garantito allo straniero riferendosi, invero, nel suo art. 4, ai soli cittadini italiani. A questi ultimi, secondo la disposizione costituzionale, deve essere assicurato il diritto al lavoro attraverso la promozione della piena occupazione subordinando l'accesso al lavoro degli stranieri al preventivo riconoscimento dell'indisponibilità della forza lavoro nazionale.

L'interpretazione della norma offerta dalla giurisprudenza della Consulta è stata, sul punto, determinante in quanto ha precisato che le limitazioni poste all'ingresso degli stranieri per motivi di lavoro sono ragionevoli solo se proporzionate allo scopo di tutelare il lavoro nativo¹³⁶, nonché a contrastare l'irregolarità dei flussi migratori e consentire condizioni dignitose di lavoro e di vita ai lavoratori stranieri¹³⁷.

Risultano, invece, illegittime quelle differenziazioni di trattamento imposte al cittadino di Paese terzo che è stato ammesso nel territorio dello Stato con un regolare permesso di soggiorno ai fini dello svolgimento di un'attività lavorativa¹³⁸. Superato l'ostacolo delle autorizzazioni all'accesso al territorio e al lavoro, lo straniero in posizione di regolarità beneficia dei diritti riconosciuti ai cittadini italiani (artt. 35-40 Cost.)¹³⁹, in ossequio al principio di parità di trattamento nelle

¹³⁶ Vds. A. CASSESE, *Principio di eguaglianza e assunzione al lavoro di stranieri*, (nota a Corte cost., 16 luglio 1970), in *Giur. cost.*, n. 144, 1970, p. 1653 ss. In seguito, la Corte, nella sentenza n. 250 del 2010, ha precisato che «in materia il legislatore fruisce di ampia discrezionalità nel porre limiti all'accesso degli stranieri nel territorio dello Stato, all'esito di un bilanciamento dei valori che vengono in rilievo: discrezionalità il cui esercizio è sindacabile da questa Corte solo nel caso in cui le scelte operate si palesino manifestamente irragionevoli [...]». Per un approfondimento sulla giurisprudenza costituzionale in materia vds. L. MONTANARI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, in *federalismi.it*, 2, 2019, p. 63 ss.

¹³⁷ M. MCBRITTON, *Prestazione di fatto e lavoro immigrato*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, II, 2010, p. 551.

¹³⁸ Cfr. M. MCBRITTON, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano. Una prospettiva giuslavoristica*, cit., p. 97, che identifica due momenti distinti nel rapporto fra lo straniero e lo Stato: «quello della richiesta del primo accesso al territorio, “che non è fornita di alcuna tutela costituzionale” e quello successivo all'autorizzazione all'ingresso quando diviene un lavoratore o una lavoratrice. In questo caso, si avvera una condizione che comporta un salto di qualità rispetto alla sua condizione giuridica: ad esso o ad essa ora si applica il titolo III della Costituzione». Nel testo, l'Autore fa rinvio alle parole di E. GROSSO, voce *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XV, Torino, Utet, p. 170.

¹³⁹ In tal senso si è espressa anche la Corte costituzionale, 30 dicembre 1998, n. 454, secondo la quale «Una volta che i lavoratori extracomunitari siano autorizzati al lavoro subordinato stabile in Italia, godendo di un permesso di soggiorno rilasciato a tale scopo o di altro titolo che consenta di

condizioni di lavoro del lavoratore straniero, regolarmente soggiornante sul territorio, rispetto al lavoratore italiano ed europeo¹⁴⁰.

L'autorizzazione all'ingresso e all'accesso al lavoro, dunque, rappresenta un momento particolarmente importante che segna il passaggio da una prima fase, quella prodromica all'ingresso, priva di garanzie costituzionali, a una seconda fase, successiva all'ingresso, in cui la dignità dello straniero trova tutela nella parità di trattamento¹⁴¹.

È doveroso segnalare, a tale proposito, che quando si passa dal piano teorico a quello pratico si riscontrano forti limiti al principio della parità di trattamento, in particolar modo sotto il profilo della effettività della tutela¹⁴². Considerato che tale

accedere al lavoro subordinato nel nostro paese [...], essi godono di tutti i diritti riconosciuti ai lavoratori italiani». In dottrina, sul punto, vds. A. VISCOMI, *Immigrati extracomunitari e lavoro subordinato. Tutele costituzionali, garanzie legali e regime contrattuale*, cit., p. 70, secondo il quale l'estensione dei diritti ai lavoratori stranieri va oltre l'ambito del solo lavoro subordinato, estendendosi anche a un'attività lavorativa non stabile e precaria. Lo stesso art. 35 Cost., peraltro, tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, senza la sua circoscrizione al tipo di lavoro svolto o al dato soggettivo della nazionalità del prestatore di lavoro.

¹⁴⁰ Così si esprime l'art. 2, comma 3, del Testo unico sull'immigrazione, che garantisce a tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani, in attuazione della Convenzione dell'OIL n. 143 del 24 giugno 1975, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 10 aprile 1981, n. 158. In particolare, il riferimento è all'art. 8 della citata Convenzione. Altresì, il comma terzo dell'art. 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea si è espresso nel senso di garantire ai cittadini dei Paesi terzi, che sono autorizzati a lavorare nel territorio degli Stati membri, condizioni di lavoro equivalenti a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione. In dottrina, con riferimento alla portata del principio di parità di trattamento, è stato sostenuto che «non si limita ai soli aspetti interni al rapporto ed all'esercizio dell'attività di lavoro, ma copre tutti i vantaggi che derivano al cittadino dalla sua condizione di lavoratore». Così S. NAPPI, *Il lavoro degli extracomunitari*, Napoli, ESI, 2005, p. 161. Va, tuttavia, precisato che non rientrano nell'alveo dell'applicazione del principio della parità di trattamento, con riferimento alla disciplina sul pubblico impiego, le norme che riservano ai soli cittadini italiani lo svolgimento di determinate attività e di funzioni pubbliche legate al requisito della nazionalità. Cfr. S. BORELLI-A. GUARISO-L. LAZZERONI, *Le discriminazioni nel rapporto di lavoro*, in M. BARBERA-A. GUARISO (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 200 ss.

¹⁴¹ Il principio della parità di trattamento, peraltro, ha anche il fine di evitare il *dumping* sociale che comporterebbe diffusi atteggiamenti di tensione e intolleranza tra i cittadini italiani verso la manodopera straniera. Vds. P. BONETTI, *La disciplina degli ingressi per lavoro in Italia nell'evoluzione delle norme sull'immigrazione*, in G. COMINELLI (a cura di), *Costruire la cittadinanza. Idee per una buona immigrazione*, Milano, Franco Angeli, 2004, p. 43. Cfr. P. OLLSON, *Introduction to the Directives*, in R. BLANPAIN - F. HENDRICKX (eds.), *National Effects of the Implementation of EU Directives on Labour Migration from Third Countries*, cit., pp. 9-10.

¹⁴² Vds., per il profilo della sicurezza sul lavoro, R. NUNIN, *Salute e sicurezza sul lavoro: quali tutele per i lavoratori migranti?*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 4, 2017, p. 614 ss.; M. PERUZZI, *La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori migranti*, in W. CHIAROMONTE-M.D. FERRARA-M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, Bologna, il Mulino, 2020, p. 135 ss. Per quanto concerne, invece, il profilo previdenziale vds. M. D'ONGHIA, *Tutela previdenziale e assistenziale dei lavoratori migranti*, in AA.Vv., *Previdenza e assistenza*, Milano, Giuffrè, 2017, p. 555 ss.; F. RAVELLI, *La tutela previdenziale dei migranti*, in W. CHIAROMONTE-M.D. FERRARA-M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, Bologna, il Mulino, 2020, p. 193 ss. Vds.,

principio concerne solo i prestatori di lavoro regolarmente soggiornanti e – come sarà detto più avanti – posta l’assenza, o quasi, delle vie legali di accesso per motivi di lavoro, le possibilità di un trattamento inferiore e degradante per gli stranieri tendono ad aumentare¹⁴³.

2.2 L’evoluzione della legislazione italiana: dalle circolari amministrative al Testo unico sull’immigrazione

Per circa un secolo, l’Italia è stata uno dei principali Paesi di emigrazione. Solo dalla seconda metà degli anni Settanta del Novecento, da terra di emigrazione è divenuta terra di immigrazione¹⁴⁴. La causa principale di tale passaggio è quasi certamente riconducibile alla crescita economica che ha avvolto il Paese negli anni Cinquanta-Ottanta e che ha rappresentato un forte fattore attrattivo per i cittadini dei Paesi più poveri e dell’Europa orientale¹⁴⁵.

L’avvio del consolidamento della presenza straniera nel tessuto economico, produttivo e sociale della nazione non ha destato subito l’interesse del legislatore mancando, infatti, per un lungo tempo una disciplina organica sul primo ingresso

infine, W. CHIAROMONTE-A. GUARISO, *Discriminazioni e welfare*, in M. BARBERA-A. GUARISO (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 338 ss.

¹⁴³ Così V. PAPA, *Paradossi regolativi e patologie occupazionali nel lavoro agricolo degli stranieri*, in P. CAMPANELLA (a cura di), *Vite sottocosto. 2° Rapporto presidio*, Canterano, Aracne editrice, 2018, p. 246.

¹⁴⁴ Nella storia dell’immigrazione straniera in Italia, il quadro statistico sulle presenze degli immigrati inizia a subire un forte aumento nel 1971 per poi, nel 1974, determinare definitivamente l’inversione dei flussi. Cfr. C. BONIFAZI, *L’immigrazione straniera in Italia*, Bologna, il Mulino, 1998, p. 73. Di recente, P. BONETTI, *La disciplina degli ingressi per lavoro in Italia nell’evoluzione delle norme sull’immigrazione*, in G. COMINELLI (a cura di), *Costruire la cittadinanza. Idee per una buona immigrazione*, cit., p. 28; M. COLUCCI, *Storia dell’immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*, cit., pp. 29, 49 ss.

¹⁴⁵ Come insegnano le teorie economiche dell’immigrazione, infatti, i differenziali di reddito tra Paesi influiscono sulla mobilità dei popoli. Cfr. W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, cit., p. 98. Vds. anche L. EINAUDI, *Le politiche dell’immigrazione in Italia dall’Unità ad oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2007, p. 54, secondo il quale «l’immigrazione verso l’Italia [...] è [...] cominciata come conseguenza della crescita economica, del boom degli anni Cinquanta e Sessanta e delle relative trasformazioni sociali e lavorative».

nel territorio e sull'accesso al lavoro degli stranieri¹⁴⁶. Mentre il contesto economico accoglieva forza lavoro, quello politico si mostrava indifferente al fenomeno¹⁴⁷.

La comprovata capacità delle migrazioni di trasformare l'ordine economico e sociale del Paese¹⁴⁸ avrebbe, invece, richiesto un intervento tempestivo del legislatore, soprattutto per superare l'unico quadro normativo esistente in materia formato da disposizioni scarse e disordinate di cui alcune raccolte all'interno del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (r.d. 18 giugno 1931, n. 773)¹⁴⁹.

Sin da ora vale la pena sottolineare che già dai primi approcci normativi il fenomeno dell'immigrazione è stato maneggiato come un problema di ordine e di sicurezza pubblica, *leitmotiv* che ha avuto larga fortuna anche nei più recenti interventi in materia. Non sempre, però, è risultato chiaro il legame tra le misure introdotte e i benefici ottenuti¹⁵⁰. Sul punto si tornerà in seguito.

¹⁴⁶ Cfr. S. NAPPI, *Il lavoro degli extracomunitari*, cit., p. 165. Secondo l'Autore, il disinteresse del legislatore sarebbe stato dovuto «all'incapacità di cogliere le dimensioni prospettiche del fenomeno».

¹⁴⁷ Come è stato argomentato in dottrina, in quegli anni mancava, a livello costituzionale, a livello legislativo e a livello scientifico, una presa di coscienza del passaggio dell'Italia dai Paesi di emigrazione a quelli di immigrazione. Così S. QUADRI, *Primi spunti per uno statuto giuridico dell'immigrato extracomunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 2, 1998, p. 401. Altresì è stato affermato che «dal 1974, anno in cui il flusso migratorio si invertì, al 1998, anno di entrata in vigore della nuova disciplina organica dell'immigrazione prevista dalla legge n. 40/1998, non si registrò certo un passaggio sociale, politico e normativo dell'Italia da Paese di emigrazione a Paese d'immigrazione, perché l'Italia è diventata terra d'immigrazione senza volerlo e senza neppure saperlo: una decisione che si sono incaricati di prendere i fatti anziché la politica». Così P. BONETTI, *La disciplina degli ingressi per lavoro in Italia nell'evoluzione delle norme sull'immigrazione*, in G. COMINELLI (a cura di), *Costruire la cittadinanza. Idee per una buona immigrazione*, cit., p. 28. Dello stesso avviso è G. BOLAFFI, *Una politica per gli immigrati*, Bologna, il Mulino, 1996, p. 31.

¹⁴⁸ Circa gli effetti che le migrazioni economiche determinano sull'assetto dei Paesi di destinazione vds., di recente, N.D. CONIGLIO, *Aiutateci a casa nostra. Perché l'Italia ha bisogno degli immigrati*, Bari-Roma, Laterza, 2019.

¹⁴⁹ In particolare, era il Titolo V, "Degli stranieri", del Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773, a contenere le disposizioni sulla disciplina della condizione giuridica dello straniero in Italia. A quelle si affiancava la normativa contenuta nel Regolamento di attuazione del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (r.d. n. 635/1940), nel codice penale del 1930 (artt. 235 e 312 c.p. con riferimento all'espulsione degli stranieri) e nelle Disposizioni preliminari al codice civile del 1942 (artt. 16-31). Per un'analisi delle disposizioni in parola si rinvia a W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, cit., pp. 99-100. Vds. anche M. PASTORE-N. ZORZELLA, *30 anni di legislazione italiana in materia di condizione giuridica della persona straniera. Alcune chiavi di lettura*, in M. GIOVANNETTI-N. ZORZELLA (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2020, p. 105.

¹⁵⁰ C. BASSU, *Flussi migratori e democrazie costituzionali: tra diritti umani e sicurezza pubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2019, p. 481.

Fino alla metà degli anni Ottanta, in assenza di una disciplina organica sull'immigrazione, si è consolidata una legiferazione definita «per circolari»¹⁵¹ del tutto incompatibile con la riserva di legge di cui all'art. 10, comma 2, Cost., che – come visto – impedisce di regolare la condizione giuridica dello straniero con regolamento *extra* o *contra legem*¹⁵². L'emanazione di plurime circolari ministeriali – di cui, in dottrina, è stata sottolineata l'inopportunità per la frammentarietà della disciplina che ne è derivata¹⁵³ – ha colmato il vuoto legislativo preesistente determinando una vera e propria «ipertrofia della regolamentazione amministrativa»¹⁵⁴. Tale prassi normativa, per quanto inopportuna, ha finito, però, per ricoprire un ruolo fondamentale dacché l'unico materiale che regolava la condizione giuridica degli stranieri era costituito dalle circolari in parola¹⁵⁵.

Una sorta di “alterazione dei fini” si è verificata nella disciplina della materia se si considera che le disposizioni in questione, più che regolamentare il fenomeno dell'immigrazione e la tutela del soggetto lavoratore, hanno sostanzialmente dato voce a logiche repressive basate sul rifiuto del cittadino straniero¹⁵⁶. Questo artificioso, senz'altro forzato, tentativo di normazione ha creato quella dimensione, ancora attuale, di incompatibilità comunicativa con le esigenze del mercato del lavoro e con l'obiettivo più elevato di tutelare i diritti del lavoratore straniero.

¹⁵¹ Così si è espresso G. GHEZZI, *Il lavoratore extracomunitario in Italia: problemi giuridici e sindacali*, in *Politica del diritto*, XIII, 1982, p. 195.

¹⁵² In tali termini, A. VISCOMI, *Giuslavoristi ed immigrazione extracomunitaria: un incontro difficile*, in *Lavoro e diritto*, 1, 1992, p. 165.

¹⁵³ M. RICCI, *Lo straniero extracomunitario e il regime delle circolari*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, fasc. 10, pt. 2, 1986, p. 628 ss.

¹⁵⁴ In questi termini si è espresso S. NAPPI, *Il lavoro degli extracomunitari*, cit., p. 165. Vds. anche I. GJERGJI, *La socializzazione dell'arbitrio. Alcune note sulla gestione autoritaria dei movimenti migratori*, in P. BASSO (a cura di), *Razzismo di Stato. Stati Uniti, Europa, Italia*, Milano, Franco Angeli, 2010, pp. 439 ss., che parla di «sottobosco di ordini amministrativi».

¹⁵⁵ L. EINAUDI, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità ad oggi*, cit., p. 99. Come è stato detto, più di recente, in dottrina «il primo intervento “normativo” rilevante dopo l'emanazione della Costituzione è una circolare del Ministero del lavoro del 4 dicembre 1963, n. 51, che introduce il requisito dell'autorizzazione al lavoro, subordinata all'indisponibilità di manodopera nativa, per la concessione del permesso di soggiorno». Così, M. MCBRITTON, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano. Una prospettiva giuslavoristica*, cit., pp. 91-92. Alla generale procedura di autorizzazione al lavoro, designata dalla Circolare del 1963, si affiancavano altre procedure, più specifiche, finalizzate a disciplinare l'accesso al lavoro di particolari categorie di stranieri, come ad esempio i lavoratori domestici. Vds., a tale proposito, A. VISCOMI, *Immigrati extracomunitari e lavoro subordinato. Tutele costituzionali, garanzie legali e regime contrattuale*, cit., pp. 109 ss.

¹⁵⁶ Per tale ragione, in dottrina si è parlato di un vero e proprio «diritto di polizia». G. GHEZZI, *Il lavoratore extracomunitario in Italia: problemi giuridici e sindacali*, cit.

A sollecitare l'intervento *cum legem* per un riordino della disciplina sulle migrazioni è stata la sentenza della Corte Costituzionale, n. 46 del 1977. La pronuncia, in via incidentale, ha chiarito la necessità di «consacrare in compiute ed organiche norme le modalità e le garanzie di esercizio delle fondamentali libertà umane collegate con l'ingresso ed il soggiorno degli stranieri in Italia»¹⁵⁷. In quell'occasione, per la prima volta è stata riconosciuta l'importanza e la «delicatezza»¹⁵⁸ degli interessi che l'immigrazione coinvolge.

I primi tentativi di disciplinare il fenomeno sono avvenuti, tuttavia, solo con la legge 30 dicembre 1986, n. 943 (c.d. legge Foschi)¹⁵⁹ e con la legge 28 febbraio 1990, n. 39 (c.d. legge Martelli)¹⁶⁰, quando, di fronte ai primi segnali di urgenza sociale, il legislatore non ha più potuto rimandare un suo intervento. Particolarmente determinante, in tal senso, è stato l'omicidio del bracciante agricolo sud-africano, Jerry Esslan Masslo, nell'agosto del 1989. L'episodio ha richiamato, per la prima volta, l'attenzione sul tema dei diritti dei lavoratori stranieri e sui limiti

¹⁵⁷ Corte Costituzionale, 20 gennaio 1977, n. 47, in www.giurcost.org.

¹⁵⁸ Così, Corte Costituzionale, 20 gennaio 1977, n. 47, in www.giurcost.org.

¹⁵⁹ Legge 30 dicembre 1986, n. 943, recante «Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine». Per un approfondito esame della legge n. 943/86 vds. C. CESTER (a cura di), *La disciplina dei lavoratori extracomunitari in Italia*, in *Le nuove leggi civili commentate*, Padova, Cedam, 1988, p. 1009 ss. Vds. anche A. ADINOLFI, *La nuova normativa sul collocamento dei lavoratori stranieri*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1987, p. 74 ss.; M.G. GAROFALO, *I lavoratori extracomunitari immigrati: osservazioni sulla legge 30 dicembre 1986, n. 943*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, I, 1988, p. 133 ss. La legge in parola prevedeva anche la prima grande regolarizzazione dei cittadini di Paesi terzi presenti illegalmente o irregolarmente sul territorio italiano. Tale iniziativa ha dato vita a una vera e propria prassi ripetuta ciclicamente nel tempo. Così W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, cit., pp. 108-109. Più di recente, sulle periodiche regolarizzazioni in Italia, W. CHIAROMONTE-M. D'ONGHIA, *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti*, cit., p. 7.

¹⁶⁰ Legge 28 febbraio 1990, n. 39, recante «Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno di cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari già presenti nel territorio dello Stato». Un'analisi della legge e delle sue successive modifiche e integrazioni è presente in B. NASCIBENE, *La condizione giuridica dello straniero. Diritto vigente e prospettive di riforma*, Padova, Cedam, 1997, spec. p. 95 ss. Cfr. E. CANNIZZARO, *La nuova disciplina dell'ingresso, del soggiorno e dell'allontanamento degli stranieri*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1991, p. 71 ss. Anche la legge n. 39/1990 conteneva disposizioni per regolarizzare la presenza di stranieri in Italia. Questa volta, però, la regolarizzazione era di più ampio raggio in quanto si riferiva non solo ai lavoratori, subordinati o autonomi, ma anche ad altre categorie quali: i disoccupati, i familiari degli stranieri già presenti in Italia, i richiedenti asilo, i soggiornanti per motivi di studio a cui fu permessa la conversione del titolo di soggiorno da studio a lavoro. Vds., ancora, W. CHIAROMONTE-M. D'ONGHIA, *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti*, cit., p. 8.

della legislazione italiana in materia (tra questi, anche quello della c.d. riserva geografica)¹⁶¹.

Ai due testi di legge si accennerà solo brevemente in quanto insufficienti, nel complesso, a regolare in modo organico la materia dell'immigrazione. Le disposizioni in essi contenute, infatti, hanno affrontato solo alcuni aspetti del fenomeno lasciando irrisolte numerose questioni tutt'altro che marginali rispetto all'accesso al lavoro dei cittadini di Paesi terzi e alla loro integrazione¹⁶².

In particolare, la legge Foschi, emanata per dare attuazione alla Convenzione OIL n. 143 del 1975¹⁶³, ha solamente trasformato in norme vincolanti quanto già previsto dalla precedente disciplina per circolari del Ministero del Lavoro¹⁶⁴. La legge Martelli, invece, se da un lato ha introdotto meccanismi innovativi in materia di ingressi per ragioni di lavoro attraverso il sistema di programmazione dei flussi di ingresso, dall'altro, si è trattato – almeno nei primi anni – di una innovazione «più teorica che reale»¹⁶⁵.

¹⁶¹ M. COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*, cit., pp. 79-101, spec. p. 82 ss., che, da storico, analizza in maniera approfondita gli accadimenti a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta rivelatisi cruciali per gli sviluppi delle politiche sull'immigrazione.

¹⁶² A tale proposito è condivisibile il commento di M. RUSCIANO, *Introduzione*, in A. VISCOMI (a cura di), *Immigrati extracomunitari e lavoro subordinato. Tutele costituzionali, garanzie legali e regime contrattuale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1991, p. 1, secondo il quale, il legislatore «non ha brillato certo per tempestività di intervento e per lucido realismo politico».

¹⁶³ La Convenzione OIL n. 143 del 24 giugno 1975 sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla condizione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti era stata formalmente ratificata in Italia pochi anni prima con la legge 10 aprile 1981, n. 158. Alla legge Foschi è riconosciuto il merito di aver dato attuazione al principio della parità di trattamento e alla piena uguaglianza di diritti tra lavoratori stranieri e lavoratori italiani (art. 1) e di aver introdotto una norma sul ricongiungimento familiare (art. 4). Cfr. M.G. GAROFALO, *I lavoratori extracomunitari immigrati: osservazioni sulla legge 30 dicembre 1986, n. 943*, cit., p. 133 ss.

¹⁶⁴ Il riferimento è alla disciplina del collocamento e dell'accesso al lavoro per la quale si rinvia a A. ADINOLFI, *La normativa italiana sul collocamento degli stranieri*, in G. GAJA (a cura di), *I lavoratori stranieri in Italia. Problemi giuridici dell'assunzione*, Bologna, il Mulino, 1984, pp. 13 ss.

¹⁶⁵ La legge introduceva il criterio della limitazione numerica dei flussi di ingresso che richiedeva una decisione da parte del Governo circa la quota massima di autorizzazioni al lavoro rilasciabili nell'anno in corso. La decisione doveva essere espressa annualmente tramite decreto (detto “decreto flussi”). I primi decreti flussi emanati sotto la legge Martelli, tuttavia, non prevedevano una quota massima di ingressi. Si è dovuto così attendere qualche anno per avere i primi decreti con contenimento numerico, vds. S. BONTEMPELLI, *Il governo dell'immigrazione in Italia: il caso dei «decreti flussi»*, in P. CONSORTI (a cura di), *Tutela dei diritti dei migranti*, Pisa, Plus, 2009, pp. 122-123.

Solo con la legge 6 marzo 1998, n. 40 (c.d. legge Turco-Napolitano)¹⁶⁶, poi trasfusa nel Testo unico sull'immigrazione¹⁶⁷, si è voluto finalmente sostituire alle numerose circolari ministeriali una vera e propria disciplina organica sull'immigrazione¹⁶⁸. Lo scopo era quello di superare la frammentarietà delle vecchie disposizioni e di razionalizzare la materia dell'immigrazione anche in risposta, nonché in funzione, alla regolamentazione europea¹⁶⁹. Tale intervento legislativo ha adempiuto, inoltre, all'obbligo costituzionale (*ex art. 10, comma 2*) di regolare la condizione giuridica dello straniero con legge ordinaria, sancendo il definitivo superamento della prassi amministrativa per circolari.

La legge n. 40/1998 è intervenuta su molteplici aspetti del fenomeno migratorio regolando anche la materia del lavoro, non solo l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dello straniero (come era accaduto, invece, nei precedenti interventi normativi dettati da un esasperato «cinismo securitario»¹⁷⁰).

Il Testo unico sull'immigrazione e il successivo regolamento di attuazione¹⁷¹ costituiscono ancora oggi (con le modifiche e le integrazioni intervenute) la fonte legislativa di riferimento per la regolazione delle migrazioni economiche. Del

¹⁶⁶ Legge 6 marzo 1998, n. 40, recante “*Disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*”. Tra i molti commenti alla legge si rinvia, in particolare, a P. BONETTI, *I profili generali della normativa italiana sugli stranieri dal 1998*, in B. NASCIMBENE (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, 2004, pp. 4-81.

¹⁶⁷ D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, recante “*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*”. Per un’analisi lucida e compiuta del Testo unico vds. M.G. GAROFALO-M. MCBRITTON, *Immigrazione e lavoro: note al T.U. 25 luglio 1998, n. 286*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, I, 2000, p. 483 ss.

¹⁶⁸ In senso critico, vds. L. PEPINO, *Immigrazione, politica, diritto (note a margine della legge n. 40/1998)*, in *Questione Giustizia*, I, 1999, p. 11 ss.

¹⁶⁹ Dal 1998, il Testo unico sull'immigrazione in cui la legge n. 40/1998 è confluita, è stato periodicamente modificato e integrato anche per adeguamento al diritto UE. Sul punto, B. NASCIMBENE, *Il diritto degli stranieri. Le norme nazionali nel quadro delle norme di diritto internazionale e comunitario*, in B. NASCIMBENE (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, 2004, XXXI-LIII; M. PASTORE-N. ZORZELLA, *30 anni di legislazione italiana in materia di condizione giuridica della persona straniera. Alcune chiavi di lettura*, in M. GIOVANNETTI-N. ZORZELLA (a cura di), *Ius migrandi. Trent’anni di politiche e legislazione sull’immigrazione in Italia*, cit., pp. 112-115; A. DI PASCALE, *L’impatto del diritto dell’Unione europea sul diritto nazionale*, in M. GIOVANNETTI-N. ZORZELLA (a cura di), *Ius migrandi. Trent’anni di politiche e legislazione sull’immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2020, p. 81 ss.

¹⁷⁰ L’espressione è di D. DI CESARE, *Stranieri residenti. Una filosofia della migrazione*, Torino, Bollati Beringhieri, 2017 (I ed.), p. 13.

¹⁷¹ Trattasi del Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, recante “*Regolamento recante norme di attuazione del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell’articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*”. Giova rammentare il grave ritardo nell’emanazione del regolamento in questione poiché entro il 27 settembre 1998 il Governo avrebbe dovuto approvarlo, mentre ciò è accaduto dopo un anno circa.

primo si parlerà ampiamente più avanti, nei paragrafi che avranno ad oggetto la disciplina del lavoro degli stranieri extra-Ue (Titolo III, T.u. immigrazione). Vale la pena, invece, sottolineare in questa sede che il susseguirsi di novelle ha reso ben presto frammentario il suo *corpus* normativo originario, cagionando quelle aporie e limiti della disciplina delle migrazioni economiche di cui si darà contezza nelle pagine che seguono (*Infra*, §§ 2.5-2.6-2.7)¹⁷².

Nei primi anni Duemila, politiche di estremo rigore e di rottura rispetto alle logiche fatte proprie dalla legge n. 40/1998 hanno introdotto nel Testo unico un'ideologia ostile e repressiva delle migrazioni, facendo venir meno le intenzioni originariamente rivelate nella relazione di accompagnamento al disegno di legge governativo che promettevano un atteggiamento «positivo e realistico e aperto verso l'immigrazione»¹⁷³. In particolare, la legge 30 luglio 2002, n. 189 (meglio conosciuta come legge Bossi-Fini)¹⁷⁴ si è posta in modo decisamente contrario all'ingresso dei cittadini di Paesi terzi nel territorio dello Stato, considerando i flussi di migranti un pericolo sociale, una minaccia all'integrità del mercato del lavoro nazionale, pertanto, un fenomeno da respingere¹⁷⁵.

¹⁷² Con anticipo si vuole sottolineare che le scelte del legislatore, radicate nella difficoltà di concepire il fenomeno migratorio come strutturale, hanno prodotto quelle contraddizioni e aporie nella regolazione delle migrazioni economiche che si manifestano, ad esempio, nelle condizioni di lavoro, in particolare nel fenomeno dello sfruttamento lavorativo.

¹⁷³ P. COGNINI-P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Immigrazione. Diritto e giurisdizione*, Milano, Utet, 2005, p. 6.

¹⁷⁴ Si tratta della legge 30 luglio 2002, n. 189, recante “*Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*” che prende il nome dell'allora Ministro per le Riforme Istituzionali e la Devoluzione, Umberto Bossi, e dell'allora vicepresidente del Consiglio dei Ministri Gianfranco Fini. Tale provvedimento legislativo non rappresenta un nuovo testo normativo ma introduce modifiche ed emendamenti al Testo unico sull'immigrazione già vigente, emanato a seguito della legge n. 40/1998 (tecnica c.d. della novella legislativa). Cfr. M. MCBRITTON, *Immigrazione e lavoro nell'esperienza giuridica italiana*, in AA.VV., *Lavoratore extracomunitario ed integrazione europea. Profili giuridici*, Bari, Cacucci, 2007, p. 199. Contraria allo spirito della legge è, però, la regolarizzazione da essa introdotta. A livello numerico, gli esiti di tale sanatoria sono stati senza precedenti in Europa. Si richiamano ancora, sul punto, W. CHIAROMONTE-M. D'ONGHIA, *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti*, cit., p. 10.

¹⁷⁵ «Dai toni esagitatamente localisti e nazionalisti [...]. Da una visione dell'immigrazione come minaccia, un male dal quale difendersi o, comunque, da minimizzare se proprio si deve subire. Dall'equazione immigrazione uguale illegalità uguale crimine». Così ha commentato la novella legislativa del 2002 M. LIVI BACCI, *Immigrazione: nuova legge, ma quale politica?*, in *Il Mulino*, fasc. 5, 2002, p. 903. Cfr. L. CALAFÀ, *Il contratto di lavoro degli stranieri tra sicurezza pubblica e mercato*, in *Lavoro e diritto*, 4, 2009, p. 543, che sottolinea come la legge Bossi-Fini conferisca rilievo centrale all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica, trascurando gli aspetti dell'integrazione e della tutela dei diritti dei migranti.

Nel complesso, l'esito della novella legislativa in parola è stato un arretramento della tutela dello straniero in riferimento ai diritti fondamentali della persona¹⁷⁶, lasciando spazio a una logica di tipo utilitaristico in particolar modo per quel che concerne l'accesso al mercato del lavoro¹⁷⁷. Il provvedimento si caratterizza, difatti, per la scelta governativa di investire su una migrazione temporanea che «minimizzi» il costo sociale (servizi, scuola, assistenza) e «massimizzi», al contrario, l'apporto economico del lavoratore straniero in un breve ciclo di lavoro¹⁷⁸. L'impiego solo temporaneo della manodopera straniera e le procedure di accesso al lavoro, appesantite per scoraggiarne l'assunzione¹⁷⁹, col tempo hanno ostacolato lo straniero a investire sulla propria integrazione restando, così, ai margini della società¹⁸⁰.

Un simile approccio al fenomeno ha caratterizzato anche i successivi interventi legislativi: le presunte esigenze securitarie hanno avuto la meglio nel bilanciamento con le esigenze di tutela dei lavoratori migranti con la conseguenza che ancora oggi – a livello normativo, economico e sociale – si continua ad *accogliere braccia* e a *respingere persone*¹⁸¹.

¹⁷⁶ Di tale avviso è A. CAPUTO, *Espulsione e detenzione amministrativa degli stranieri*, in *Questione Giustizia*, 3, 1999, pp. 424-437.

¹⁷⁷ Vds. D. GOTTARDI, voce *Lavoratori stranieri*, aggiornamento, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 2003, p. 2.

¹⁷⁸ Così M. LIVI BACCI, *Immigrazione: nuova legge, ma quale politica?*, cit., p. 907.

¹⁷⁹ Tra le misure che procedono in questa direzione si rammenta l'art. 6 della legge n. 189/2002, che obbliga il datore di lavoro a garantire la disponibilità di un alloggio e a pagare le spese per il viaggio di rientro del lavoratore straniero nel Paese di provenienza. Ad allungare i tempi del reclutamento di lavoratori immigrati, scoraggiandone l'assunzione, è anche la disposizione che permette l'assunzione dello straniero solo dopo la verifica sull'inesistenza di offerte idonee da parte di lavoratori nazionali o comunitari (art. 18). Vds. sul tema M. BROLLO, *Immigrazione e libertà di circolazione*, in AA.Vv., *Diritto e libertà. Scritti in memoria di Matteo Dell'Olio*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2008, p. 165. Cfr. N. CASTELLI, *Politiche dell'immigrazione e accesso al lavoro nella legge Bossi-Fini*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, 2003, p. 292.

¹⁸⁰ Vds. ancora M. LIVI BACCI, *Immigrazione: nuova legge, ma quale politica?*, cit., pp. 907-908. Dello stesso avviso è A. MONTANARI, *Stranieri extracomunitari e lavoro*, Padova, Cedam, 2010, p. 87. Secondo l'Autore, «il cittadino extracomunitario si configura sempre più come lavoratore precario, tutelato solo in quanto e fino a quando la sua presenza sia utile al sistema economico, e difficilmente integrato come soggetto nelle società». Cfr. S. SCIARRA-W. CHIAROMONTE, *Migration Status in Labour and Social Security Law. Between Inclusion and Exclusion in Italy*, in C. COSTELLO-M. FREEDLAND (edited by), *Migrants at Work. Immigration and Vulnerability in Labour Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 123.

¹⁸¹ Il riferimento è al noto titolo del libro di M. FRISCH, *Cercavamo braccia, sono arrivati uomini*, in M. MANTOVANI (a cura di), Locarno, Armando Dadò Editore, 2012. Nella prospettiva di analisi svolta dall'Autore, tutti i Paesi economicamente più avanzati dovrebbero spingersi oltre la disciplina della condizione giuridica dello straniero asseverata a una lettura utilitaristica del fenomeno migratorio, assumendo, invece, un rilievo fondamentale la considerazione dello straniero come persona attraverso un riconoscimento prima normativo e poi, soprattutto, di attuazione concreta. Cfr.

2.3 (Segue). I più recenti interventi normativi tra *leitmotiv* securitario e gestione emergenziale delle migrazioni

I provvedimenti diffusi negli anni successivi hanno oltremodo esasperato l'ottica della quale la legge Bossi-Fini si era fatta portatrice¹⁸². I c.d. pacchetti sicurezza, ad esempio, hanno tralasciato quasi del tutto gli aspetti lavoristici concentrandosi sulle questioni securitarie e definendo in modo peggiorativo la condizione giuridica degli stranieri in Italia¹⁸³. Tali provvedimenti non saranno oggetto di approfondimento delle pagine che seguiranno. Ciò che preme invece evidenziare è la forte connessione che lega i più recenti sviluppi della legislazione italiana in materia di immigrazione a quelli trascorsi, che hanno promosso la figura dello straniero come soggetto pericoloso e poco gradito al punto da rendere fortemente precario il suo *status*¹⁸⁴.

M. AMBROSINI, *Perché e come gli immigrati continuano a lavorare in Italia*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 4, 2017, pp. 557-558. L'Autore, con un'argomentazione di ampio respiro, sostiene che «gli immigrati in Italia [...] hanno acquisito un riconoscimento come manodopera necessaria in certi settori di impiego [...]. Difetta ancora il loro riconoscimento come una componente legittima della società [...]. Si sono accolte le braccia, ma rimangono ancora escluse le persone». Sembra essere, inoltre, predittivo il commento di M. Livi Bacci sulla scelta del legislatore di attuare una politica migratoria ostile all'integrazione e alla stabilizzazione permanente degli stranieri in Italia che, nel 2002, scriveva: «proiettiamoci a venti anni da ora, quando lo stock di immigrati sarà gradualmente cresciuto di due o tre volte rispetto ad oggi [...]. Avremo allora una considerevole quota della popolazione fatta di stranieri molto mobili, poco integrati, non interessati alla vita del Paese, continuamente rimpiazzati, presumibilmente con un notevole tasso di estraneità alla società nella quale vivono (non uso gli aggettivi "emarginati" e "discriminati", che però non stonerebbero)». Così M. LIVI BACCI, *Immigrazione: nuova legge, ma quale politica?*, cit., p. 908.

¹⁸² Cfr. L. CALAFÀ, *Il contratto di lavoro degli stranieri tra sicurezza pubblica e mercato*, cit., p. 543. L'Autore ritiene che «esiste una fase prima della Bossi-Fini e una fase dopo la Bossi-Fini, collegate certo da micro elementi di continuità [...], ma che si distanziano nettamente tra di loro per la centrale rilevanza assunta dal valore di ispirazione dell'ordine pubblico o della sicurezza pubblica (come si esprimono le rubriche delle l. 92/2008 e l. 94/2009 meglio conosciute come pacchetti sicurezza)».

¹⁸³ Il riferimento è alla legge 24 luglio 2008, n. 125, di conversione del d.l. 23 maggio 2008, n. 92, recante "*Misure urgenti in materia di pubblica sicurezza*"; alla legge 15 luglio 2009, n. 94, recante "*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*"; alla legge 17 dicembre 2010, n. 217, di conversione del d.l. 12 novembre 2010, n. 187, recante "*Misure urgenti in materia di sicurezza*". Sul tema, vds. M. LIVI BACCI, *Cronache di due fallimenti. L'Europa, l'Italia e le politiche migratorie*, in *il Mulino*, 3, 2011, p. 436, che ha definito «la normativa contenuta nei vari involucri del "pacchetto sicurezza" [...] un lungo elenco di provvedimenti volti a rendere più difficile la vita degli immigrati e più agevole la loro cacciata».

¹⁸⁴ N. ZORZELLA, *L'accordo di integrazione: ultimo colpo di coda di un governo cattivo?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 4, 2011, p. 61 ss.

Emblematica, in tal senso, è stata l'introduzione del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato (art. 10-*bis*, T.u. immigrazione)¹⁸⁵. In risposta agli attacchi terroristici dei primi anni Duemila (New York, 11 settembre 2001; Madrid, 11 marzo 2004; Londra, 7 luglio 2005), gli Stati, anche indirettamente coinvolti, sono intervenuti sulla normativa dell'immigrazione in senso restrittivo, promuovendo misure riduttive della libertà di movimento e provvedimenti di espulsione degli stranieri¹⁸⁶.

L'Italia aveva pensato di contrastare così l'immigrazione irregolare senza tenere adeguatamente conto che la fattispecie di cui all'art. 10-*bis*, da un lato, non avrebbe da sola posto un freno ai flussi irregolari in ingresso e, dall'altro, avrebbe reso ancora più vulnerabile la posizione dei tanti migranti presenti sul territorio i quali, intimoriti dalla minaccia di essere espulsi, accettano in silenzio le condizioni peggiorative di lavoro loro riservate. Più che di un mezzo di contrasto all'irregolarità è sembrato trattarsi di un'arma (legalizzata) di ricatto nelle mani dei caporali e dei datori di lavoro.

In tale contesto, le politiche nazionali sull'immigrazione¹⁸⁷ non hanno preso in considerazione la circostanza per la quale l'aumento dell'irregolarità (iniziale e/o sopravvenuta) possa dipendere in gran parte dalle inefficienze della gestione dei flussi di ingresso per motivi di lavoro, ancora oggi sottovalutata dal legislatore ordinario nonostante le numerose sollecitazioni provenienti dalla società civile¹⁸⁸.

La difficoltà di concepire il fenomeno migratorio come un dato strutturale, invero, ha guidato il legislatore verso scelte che hanno prodotto storture e contraddizioni nella regolazione delle migrazioni economiche, con implicazioni sul

¹⁸⁵ La fattispecie penale in questione è stata introdotta con legge 15 luglio 2009, n. 94. Per molto tempo si è parlato della sua depenalizzazione o eventuale abrogazione. Tutt'ora, però, configura un reato.

¹⁸⁶ Le politiche che sono state messe in atto, non solo dall'Europa, in materia di immigrazione e sicurezza sono ben descritte, in prospettiva comparata, da C. BASSU, *Flussi migratori e democrazie costituzionali: tra diritti umani e sicurezza pubblica*, cit., pp. 480-487.

¹⁸⁷ Con il termine "politiche migratorie" si vuole qui intendere l'«insieme delle norme che regolano l'ingresso degli stranieri ed i loro diritti e doveri all'interno della comunità nazionale». Così, C. BONIFAZI, *L'immigrazione straniera in Italia*, Bologna, il Mulino, 1998, p. 196.

¹⁸⁸ Vds. G. DONDI, *Immigrazione e lavoro: riflessioni e spunti critici*, Padova, Cedam, 2001, p. 49, secondo il quale «la clandestinità è conseguenza insopprimibile della limitazione degli ingressi». Cfr. W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, cit., p. 136. Il riferimento è innanzitutto ai promotori della Campagna "Ero Straniero".

sistema di accesso al mercato e sulle condizioni di lavoro della manodopera straniera (*Infra*, §§ 2.8-2.9). Non si dimentichi, però, che già storicamente la mobilità dei popoli era percepita come un evento emergenziale, legato a mere contingenze temporanee¹⁸⁹. Tale concezione, negli anni, ha circoscritto il fenomeno migratorio nei termini rigidi di un problema occasionale e occasionato da circostanze provvisorie, risolvibile con strumenti dettati dall'emergenza. «Da qui [...] l'inefficacia della disciplina legislativa e degli interventi dei poteri pubblici»¹⁹⁰ a cui ancora oggi assistiamo.

Rimandando a un momento successivo l'analisi delle criticità della regolazione delle migrazioni economiche, si terminerà per il momento l'*excursus* sulla evoluzione legislativa con quelli che, a giudizio di chi scrive, rappresentano gli eventi chiave per una lettura ragionata dell'attuale stato dell'arte al fine di compiere un successivo passo di individuazione di modelli alternativi di regolazione dei flussi di ingresso e di gestione delle migrazioni economiche (*Infra*, Cap. IV) che possano asseverare il fenomeno delle migrazioni a una lettura non solo utilitaristica (tipica dei rapporti economici) ma di più ampia tutela dell'individuo, quale persona, lavoratore, migrante.

Nel rispetto delle intenzioni sopra dichiarate, vale la pena ricordare il decreto legge n. 113, del 4 ottobre 2018, meglio conosciuto come primo “decreto Salvini” (convertito nella legge n. 132, del 1° dicembre 2018)¹⁹¹ che, basandosi sul

¹⁸⁹ Sul tema, P. BONETTI, *La disciplina degli ingressi per lavoro in Italia nell'evoluzione delle norme sull'immigrazione*, in G. COMINELLI (a cura di), *Costruire la cittadinanza. Idee per una buona immigrazione*, cit., p. 27. Per l'Autore, pensare che il fenomeno dell'immigrazione in Italia fosse temporaneo era un'illusione. Difatti, egli sostiene che «poiché i fattori espulsivi – guerre, conflitti, sottosviluppo economico, violazione dei diritti dell'uomo – e i fattori attrattivi delle migrazioni internazionali di persone verso l'Europa occidentale – migliorare le proprie condizioni di vita attraverso un lavoro facilmente accessibile grazie al crescente fabbisogno di manodopera e al calo demografico; ricongiungersi coi propri familiari; occasioni di studio o formazione o di protezione e asilo – non cesseranno nel breve termine, è assai probabile che l'immigrazione straniera sia destinata a crescere ulteriormente».

¹⁹⁰ Così P. BONETTI, *La disciplina degli ingressi per lavoro in Italia nell'evoluzione delle norme sull'immigrazione*, in G. COMINELLI (a cura di), *Costruire la cittadinanza. Idee per una buona immigrazione*, cit., p. 28.

¹⁹¹ Trattasi della “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'Interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate”. Nonostante l'eterogeneità desunta dall'ampia rubrica, il provvedimento è percorso da «un intento repressivo, di limitazione, se non negazione, dei diritti». Così A. ALGOSTINO, *Il decreto “sicurezza e immigrazione” (decreto*

presupposto per cui l'invasione degli stranieri avrebbe messo in serio pericolo la sicurezza collettiva, ha comportato un irrigidimento della normativa italiana in materia di immigrazione¹⁹².

Le novità di cui il decreto si è fatto portatore hanno suscitato molte perplessità. L'adozione di misure fortemente restrittive, piuttosto che essere utili alla promozione e alla salvaguardia della sicurezza pubblica, si sono rivelate controproducenti, determinando l'emarginazione delle persone immigrate destinate a rimanere irregolari e a riversarsi nell'illegalità¹⁹³.

Seppure il provvedimento in questione non abbia interessato direttamente le migrazioni economiche, l'abolizione della protezione umanitaria – che consentiva lo svolgimento di un'attività lavorativa nonché la conversione del permesso di soggiorno in un permesso per motivi di lavoro – ha senza dubbio compromesso le prospettive di integrazione lavorativa dei migranti nel Paese. Come è stato rilevato in dottrina, se le intenzioni erano quelle di porre un freno al ricorso strumentale alla domanda di protezione internazionale da parte di migranti non propriamente forzati¹⁹⁴ sarebbe stato, allora, opportuno agire direttamente sul sistema degli

legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2018, p. 198.

¹⁹² Qualche mese più tardi dall'adozione del primo decreto Salvini, infatti, il Governo italiano scelse di non partecipare alla Conferenza di Marrakech e di non aderire al *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*. Peraltro, come è stato illustrato in dottrina, la narrazione dell'invasione degli stranieri, a una più accorta analisi dei dati, si rivelerebbe solo un errore percettivo. Sul punto vds. M. VALBRUZZI, *L'immigrazione in Italia tra realtà, retorica e percezione*, in *il Mulino*, 5, 2018, p. 789 ss.; W. CHIAROMONTE, *L'ingresso per lavoro: l'irrazionalità del sistema e le sue conseguenze al tempo delle fake news e della retorica nazionalista*, in M. GIOVANNETTI-N. ZORZELLA (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2020, p. 232 ss. Va ricordato, inoltre, il contributo del sociologo polacco Z. BAUMAN, *Strangers at Our Door*, Polity Press, 2016, che, nell'analisi sulla percezione del fenomeno migratorio, porta alla luce la considerazione per la quale il senso crescente di precarietà e paura dipenda dall'incapacità di governare l'enorme forza dei processi di globalizzazione.

¹⁹³ Così si è espresso il CSM con un parere fortemente critico al primo "decreto Salvini". Il testo del parere è rinvenibile al sito https://www.csm.it/web/csm-internet/attualita/news/-/asset_publisher/uhJA2C2BcXOs/document/id/4888257/maximized?inheritRedirect=false&redirect=https://www.csm.it/web/csm-internet/attualita/news%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_uhJA2C2BcXOs%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_101_INSTANCE_uhJA2C2BcXOs_s truts_action%3D%252Fasset_publisher%252Fview.

¹⁹⁴ È quanto dimostrano i dati relativi alle motivazioni di rilascio dei permessi di soggiorno forniti dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo. Se si prendono in esame i dati relativi all'anno 2011, sono 60 mila i permessi rilasciati per motivi di lavoro e solo 37.350 quelli per protezione internazionale. Nel 2017 la situazione è completamente ribaltata: sono 30.850 i permessi rilasciati per motivi di lavoro e ben 130.119 quelli rilasciati per protezione umanitaria. Cfr. M. COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*, cit., pp. 176-177.

ingressi per motivi di lavoro, da molti anni drasticamente ridotti, per non dire del tutto inesistenti¹⁹⁵.

Un irrigidimento eccessivo delle misure adottate, peraltro, non è compatibile neppure con un quadro costituzionale che riconosce e tutela i diritti (almeno quelli fondamentali e inviolabili) in una prospettiva ben più ampia di quella legata al requisito della cittadinanza in cui i diritti delle persone, dunque anche dei migranti, assumono un valore cruciale¹⁹⁶.

A distanza di due anni, il d.l. 21 ottobre 2020, n. 130 (conosciuto anche come decreto Lamorgese o decreto immigrazione)¹⁹⁷ è intervenuto sul decreto Salvini, apportando nuove modifiche al Testo unico sull'immigrazione.

Oltre all'introduzione di alcuni elementi¹⁹⁸ che fanno pensare, almeno in parte, al ripristino di una forma di protezione umanitaria (art. 5, comma 6, T.u. immigrazione), chiamata ora protezione speciale (che impedisce il respingimento o l'espulsione dello straniero quando ciò comporti una violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare dello stesso – art. 19, comma 1.1, T.u. immigrazione¹⁹⁹), sul versante lavoristico il menzionato decreto ha previsto la conversione di alcuni permessi di soggiorno (*in primis*, quello per protezione speciale, poi anche per calamità, residenza elettiva, acquisto della cittadinanza o dello stato di apolide, per attività sportiva, per lavoro di tipo artistico, per motivi

¹⁹⁵ W. CHIAROMONTE, *Ideologia e tecnica della disciplina sovranista dell'immigrazione. Protezione internazionale, accoglienza e lavoro dopo il "decreto Salvini"*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2, 2019, pp. 335-339.

¹⁹⁶ Per L. FERRAJOLI, *Politiche contro i migranti in violazione dei diritti umani*, in *Questione Giustizia*, 2019, «la questione migranti è oggi il banco di prova di tutti i valori stabiliti dalla nostra Costituzione [...]: l'uguaglianza, la dignità delle persone, i diritti umani a cominciare dal diritto alla vita, la solidarietà». Altrettanto significative sono le parole di A. ALGOSTINO, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disegualianza*, cit., p. 199, secondo cui «sono intaccati i pilastri della democrazia costituzionale in favore di un nazionalismo *iure sanguinis* autoritario, del quale il decreto legge "sicurezza e immigrazione" è degno manifesto, in quanto "summa di incostituzionalità" [...] nella *ratio* che sottende».

¹⁹⁷ Trattasi delle "Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli art. 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale".

¹⁹⁸ Il riferimento è alle parole «fatto salvo il rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano» aggiunte nell'art. 5, comma 6, T.u. immigrazione.

¹⁹⁹ Sul tema si rinvia alle considerazioni espresse nel Cap. IV, § 4.4.

religiosi e per assistenza minori²⁰⁰) in permessi di soggiorno per motivi di lavoro (art. 6, comma 1-*bis*, T.u. immigrazione).

Questi cambiamenti, che si muovono nella prospettiva di rendere più flessibile il regime dei permessi di soggiorno, potranno certamente influire positivamente sulla condizione giuridica degli stranieri già presenti sul territorio dello Stato e avere un impatto molto importante sulla continuità della regolarità del loro soggiorno, iniziato con un permesso diverso da quello di lavoro. È noto, infatti, che l'impossibilità di convertire il visto originario in permesso per lavoro comporta, al momento della caducazione del primo, l'irregolarità della permanenza dello straniero in Italia. Sotto tale aspetto può certamente dirsi che il recente provvedimento ha introdotto un elemento di favore.

Ciò che desta perplessità, invece, è l'assenza (persistente) di misure volte all'apertura di canali legali di ingresso per motivi di lavoro, riproponendosi nelle politiche migratorie nazionali l'interesse – quasi esclusivo – alle misure di solo contenimento dei flussi²⁰¹. Si rinuncia, così, nuovamente a gestire l'ingresso e il soggiorno regolari dei migranti economici con l'esito di determinare, rafforzare o anche solo incoraggiare l'irregolarità nel territorio dello Stato, situazione alla quale il Governo ha “rimediato” periodicamente con provvedimenti di regolarizzazione collettiva dei cittadini di Paesi terzi entrati e/o soggiornanti irregolarmente sul territorio italiano.

Sebbene molteplici siano state negli anni le circostanze che hanno occasionato l'avvio di un provvedimento di sanatoria, la causa principale che sempre lo determina è la carenza strutturale di misure idonee a contrastare, nel lungo termine, l'irregolarità.

Anticipando in parte quanto sarà detto più avanti (*Infra*, Cap. IV), è utile muovere delle prime considerazioni sulla regolarizzazione, che ha assunto – senza

²⁰⁰ Il testo del decreto, modificato e approvato dalla Camera agli inizi di dicembre 2020, aggiunge all'elenco dei permessi convertibili in permessi di lavoro anche il «permesso di soggiorno per cure mediche, di cui all'art. 19, comma 2, lettera d-bis»).

²⁰¹ Cfr. M. VITALETTI, *Il lavoro regolare degli stranieri. E in Italia? Le modifiche introdotte dal nuovo decreto immigrazione e sicurezza*, in *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, gennaio 2021, p. 5, secondo cui vi è una logica di intervento, sottesa al d.l. n. 130/2020, «che opera a valle della questione migratoria» posto che le modifiche introdotte non riguardano i flussi migratori bensì intervengono a regolarizzare la posizione di chi già è residente nel territorio italiano.

troppi meriti – un «ruolo da protagonista»²⁰² divenendo lo strumento cardine delle politiche migratorie nazionali. In poco più di trent'anni, infatti, sono state avviate in Italia ben otto regolarizzazioni, di cui l'ultima determinata dal diffondersi della pandemia da Covid-19²⁰³. Anche in tale situazione, la sanatoria rappresenta la manifestazione di una lunga e consolidata tecnica legislativa che ha finito per assecondare le esigenze reali del mercato del lavoro nazionale non adeguatamente sostenute dal sistema di programmazione dei flussi e di accesso al lavoro degli stranieri²⁰⁴. In altri termini, la regolarizzazione corre in soccorso all'«incontro non governato tra domanda e offerta»²⁰⁵, intervenendo in un ampio bacino di irregolarità pronto a ricostituirsi subito dopo ciascun provvedimento di sanatoria²⁰⁶.

Non accade così di rado, peraltro, che l'annuncio di una sanatoria attiri ulteriori flussi di irregolari e incentivi gli intermediari al commercio illecito di falsi documenti e contratti di lavoro necessari per poter avanzare richiesta e beneficiare della regolarizzazione²⁰⁷. Sul punto si tornerà in seguito (*Infra*, Cap. III). Come si

²⁰² In questi termini W. CHIAROMONTE-M. D'ONGHIA, *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti*, cit., p. 6.

²⁰³ La prima grande regolarizzazione di stranieri irregolarmente presenti sul territorio fu avviata dalla legge Foschi (l. n. 943/1986), e a seguire, nel 1990, ad opera della legge Martelli (l. n. 39/1990). Nel 1995, il Governo Dini emanava un decreto legge che regolarizzava la posizione di circa 244 mila persone. Nel 1998, in occasione della legge n. 40 (c.d. legge Turco-Napolitano), veniva disposta un'altra regolarizzazione di massa. Ancora, nel 2002, la legge n. 189, c.d. Bossi-Fini, disponeva la più grande regolarizzazione di massa della storia. Le successive regolarizzazioni, che tuttavia non hanno raggiunto numeri importanti, sono state adottate nel 2009 e nel 2012 limitatamente a specifiche categorie professionali. L'ultima è stata avviata con il c.d. «decreto Rilancio» (decreto legge del 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77). Per un approfondimento sulla storia delle regolarizzazioni in Italia si rinvia a W. CHIAROMONTE-M. D'ONGHIA, *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti*, cit., p. 7 ss.; cfr. S. BRIGUGLIO, *Una regolarizzazione in tempo di pandemia: le lezioni del passato*, in *Questione Giustizia*, 28 maggio 2020.

²⁰⁴ A. BOLLANI-S. SPATARO, *Immigrazione e regolazione postuma del mercato del lavoro: la tecnica delle sanatorie*, in A. TURSI (a cura di), *Lavoro e immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 326, 328.

²⁰⁵ In questi termini M. AMBROSINI, *La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*, cit., 2001, p. 79. L'Autore riconosce che l'immigrazione in Italia è un «processo che si è sviluppato al di fuori non solo di ogni programmazione, ma di un'adeguata consapevolezza degli avvenimenti e delle necessità di idonee misure di accompagnamento». Così M. AMBROSINI, *Utiles invasori. L'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, Milano, Franco Angeli, 1999, p. 121.

²⁰⁶ Così S. BRIGUGLIO, *Una regolarizzazione in tempo di pandemia: le lezioni del passato*, cit.

²⁰⁷ A. COLOMBO, *Fuori controllo? Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*, Bologna, il Mulino, 2012; V. CESAREO-M. LIVI BACCI, *Governare le migrazioni*, in *il Mulino*, 6, 2014, p. 1019; M. D'ONGHIA, *Immigrazione irregolare e mercato del lavoro. Spunti per una discussione*, cit., p. 13. Come è stato sostenuto dalla recente indagine condotta da *Lorem Ipsum*, *Il mercato nero dei contratti e degli indirizzi falsi creato dalla sanatoria migranti*, in *L'Espresso*, 23 agosto 2020, anche l'ultima regolarizzazione, avvenuta durante la pandemia da Covid-19, ha incentivato il commercio illecito di falsi contratti di lavoro.

dirà, quelli descritti sono solo alcuni degli aspetti controversi di uno strumento non adatto a gestire in maniera sicura e durevole la migrazione economica. Le sue ripercussioni intervengono sia sul sistema di governo delle migrazioni, lasciando irrisolto il problema della irregolarità, sia sulla condizione giuridica degli stranieri irregolari sui quali può gravare, in ultimo, anche il peso economico della sanatoria²⁰⁸.

2.4 Le vie di accesso al lavoro degli stranieri extra-Ue

La normativa contenuta nel T.u. immigrazione riguardante l'ingresso nel territorio dello Stato per motivi di lavoro è un "caso" di studio veramente fruttuoso nell'obiettivo di fare emergere le criticità della regolazione delle migrazioni economiche che agiscono direttamente (o indirettamente) sullo sfruttamento dei lavoratori migranti. Rivolgendo ad essa l'attenzione ci si accorge dell'esistenza di un forte vincolo tra la condizione di regolarità amministrativa, relativa quindi al soggiorno dello straniero sul territorio della nazione, e il rapporto di lavoro²⁰⁹.

La stringente correlazione tra permesso di soggiorno e (previo) contratto di lavoro contribuisce a rafforzare la vulnerabilità dei lavoratori stranieri, agendo sul rischio di sfruttamento degli stessi. Tale questione sarà affrontata meglio in prosieguo quando saranno discusse le aporie della regolamentazione degli ingressi per motivi di lavoro (*Infra*, § 2.6), ad iniziare dalla inadeguatezza della programmazione dei flussi di ingresso (*Infra*, § 2.5). Si ritiene, invece, utile e propedeutico procedere qui a una disamina delle vie di accesso al lavoro degli stranieri extra-Ue.

Iniziando dal primo ingresso nel territorio, il T.u. immigrazione, al Titolo III, regola i canali che consentono allo straniero di entrare in Italia al fine di svolgere un'attività lavorativa. In particolare, l'ingresso dello straniero extra-Ue per motivi di lavoro può avvenire per lavoro subordinato (art. 22), anche di tipo stagionale (art.

²⁰⁸ Su tale ultimo aspetto cfr. *Lorem Ipsum, Il mercato nero dei contratti e degli indirizzi falsi creato dalla sanatoria migranti*, cit.

²⁰⁹ Il riferimento è agli artt. 22 e 24 del T.u. immigrazione sui quali si tornerà in seguito.

24) e di lavoro autonomo (art. 26). Esistono poi altre tipologie di ingressi per lavoro, al di fuori di quelli appena elencati, che il T.u. immigrazione ha disciplinato come “casi particolari” (art. 27) riferendosi, in via qui solo esemplificativa, all’ingresso nel territorio di professori e lettori universitari, traduttori e interpreti, dirigenti o personale altamente specializzato di società aventi sede o filiali in Italia, personale artistico e tecnico²¹⁰. Altresì sono stati previsti gli ingressi per volontariato (art. 27-*bis*), per ricerca (art. 27-*ter*), per lavoratori altamente qualificati a cui è consentito il rilascio della c.d. Carta blu Ue (art. 27-*quater*) e per trasferimenti intra-societari (artt. 27-*quinquies* e 27-*sexies*).

A tale proposito, venendo al presente elaborato, deve precisarsi che questo avrà ad oggetto il solo lavoro subordinato dove, fisiologicamente e patologicamente, si introducono le occasioni di sfruttamento²¹¹. Si è scelto, inoltre, di rinviare ai paragrafi successivi una trattazione critica sulla procedura di assunzione per lavoro subordinato e di procedere, in questa sede, ad illustrare, più in generale, le vie di accesso al lavoro dei migranti, non solo di quelli propriamente economici.

²¹⁰ Tali “casi particolari” di ingressi sono detti “fuori quota” in quanto ad essi non si applica il limite delle quote di cui all’art. 3, comma 4, T.u. immigrazione. La *ratio* degli ingressi “fuori quota” non è sempre la stessa: in alcuni casi dipende dal fatto che le figure professionali a cui viene consentito il soggiorno occupano un mercato del lavoro ristretto, che non accoglie grandi numeri di lavoratori stranieri ed è basato per lo più sulla circolazione di lavoratori di diverse nazionalità (si pensi ai dirigenti, ai professori universitari, ai ricercatori, al personale altamente specializzato, ai lavoratori nell’ambito sportivo); in altri casi, invece, gli ingressi fuori quota sono giustificati dal fatto che la presenza dei lavoratori stranieri sul territorio è circoscritta a un tempo ben definito (si pensi ai dipendenti di imprese che operano nel territorio italiano e che sono chiamati a svolgere sul territorio incarichi limitati nel tempo). Cfr. M. MCBRITTON, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano. Una prospettiva giuslavoristica*, cit., p. 129 ss.

²¹¹ Nel sistema capitalistico la nozione di sfruttamento lavorativo è considerata come un elemento costitutivo (dunque fisiologico) del rapporto di lavoro nel senso che «la sostanziale diversità di forze tra capitale e lavoro genera [...] fenomeni di oppressione e sfruttamento delle categorie lavoratrici», così R. SCOGNAMIGLIO, voce *Lavoro subordinato I*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1990, p. 3. Così inteso, ossia come utilizzazione delle energie psico-fisiche del lavoratore messe al servizio del datore di lavoro al fine di ricavarne un guadagno, un vantaggio, un utile, lo sfruttamento si rivela un elemento inscindibile del rapporto di lavoro. Per un approfondimento di questi temi non si può prescindere dall’analisi critica del lavoro come merce di K. Marx. Vds. K. MARX, *Il capitale*, in A. MACCHIORO-B. MAFFI (ed. a cura di), Torino, Utet, 2013. In particolare si segnala il cap. XVII. Cfr. K. NIELSEN-R. WARE (a cura di), *Exploitation*, New Jersey, Humanities Press, 1997. Se però alla visione dello sfruttamento quale elemento fisiologicamente presente nel rapporto di lavoro si accosta lo squilibrio nello scambio delle corrispettive prestazioni, lavoro e salario, o quei comportamenti che conducono la parte debole del rapporto a subire limitazioni e/o privazioni dei diritti fondamentali della persona umana, lo sfruttamento trasmuta da elemento fisiologico a elemento patologico del rapporto di lavoro e della relazione tra le parti. Vds. sul punto l’analisi condotta da S. MARKS, *Exploitation as an International Legal Concept*, in S. MARKS (a cura di), *International Law on the Left: Re-examining Marxist Legacies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 281-308.

È bene sottolineare che al di fuori dei casi di primo ingresso per motivi di lavoro, in relazione ai quali il T.u. immigrazione riconosce allo straniero la possibilità di entrare e soggiornare in Italia previo possesso dei documenti richiesti dal suo art. 4 (passaporto valido o documenti equipollenti, visto di ingresso rilasciato solo a seguito della stipula del contratto di lavoro con il futuro datore) e ferma restando la capienza nelle quote di ingresso (*Infra*, § 2.5), il nostro ordinamento prevede ulteriori ipotesi che conferiscono al cittadino extra-Ue, già soggiornante nel territorio dello Stato con altro titolo di ingresso, la possibilità di accedere al mercato del lavoro e di svolgere un'attività economica.

È quanto previsto, ad esempio, dall'art. 30, comma 2, T.u. immigrazione, che consente allo straniero in possesso di un permesso di soggiorno per motivi familiari di svolgere un lavoro subordinato o autonomo, fermo restando i requisiti minimi di età per lo svolgimento di attività lavorative²¹². Altresì, il permesso di soggiorno per motivi di studio o formazione permette per tutto il periodo di validità dello stesso l'esercizio di attività lavorative subordinate per un tempo non superiore a venti ore settimanali, anche cumulabili per cinquantadue settimane, nel rispetto del limite annuale di mille e quaranta ore (art. 14, comma 4, d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394). Ancora, il permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo (*ex art. 9*, T.u. immigrazione) riconosce allo straniero di svolgere sul territorio dello Stato ogni attività lavorativa subordinata o autonoma (salvo quelle che la legge riserva al cittadino o vieta allo straniero), esentandolo a stipulare il contratto di soggiorno richiesto dall'art. 5-*bis*, T.u. immigrazione, qualora svolga un lavoro subordinato²¹³.

²¹² L'istituto del ricongiungimento familiare, previsto dal nostro ordinamento agli artt. 28 e 29 del T.u. immigrazione, permette (a determinate condizioni) di ricostruire nel territorio dello Stato italiano l'unità del nucleo familiare, venuto meno a causa della migrazione di un membro della famiglia. Sul tema, U. TERRACCIANO, *Il ricongiungimento familiare dello straniero in Italia. Diritto all'unità familiare e dei minori*, Key Editore, 2015; F. DELLA PUPPA, *Il ricongiungimento familiare in Europa e in Italia. Politiche, ambivalenze, rappresentazioni*, in *Autonomia locali e servizi sociali*, 2, 2015, p. 191 ss.

²¹³ L'esenzione è dovuta alla circostanza per la quale lo straniero che ha ottenuto un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo ha già dimostrato di avere un alloggio idoneo e un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale (art. 9, comma 1, T.u. immigrazione). Non occorre, pertanto, che il datore di lavoro garantisca allo straniero la disponibilità a un alloggio abitativo né, ovviamente, che si occupi delle spese di rimpatrio. Il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo è, infatti, a tempo indeterminato.

Sia per completezza dell'argomento sia a conferma che la rigida dicotomia tra migrazioni economiche e migrazioni forzate perde di significato nella realtà fenomenica²¹⁴, pare corretto in questa sede fare cenno all'inserimento occupazionale dei richiedenti asilo e/o titolari di protezione internazionale²¹⁵. A questi ultimi è concesso di svolgere un'attività lavorativa nel territorio dello Stato pure in mancanza di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, poiché il bisogno di auto-sostentamento e di autonomia economica determina una necessaria connessione tra lo *status* di migrante, cosiddetto forzato, e una qualche forma di occupazione.

È pacifico, invero, che il lavoro rappresenti per tutti gli immigrati un fattore di inclusione e di integrazione sociale nella comunità di destinazione. Lo ricorda la Relazione sul sistema di protezione e di accoglienza dei richiedenti asilo, approvata il 21 dicembre 2017 dalla Commissione parlamentare, in cui si afferma che «la condizione lavorativa rappresenta un aspetto prioritario nel processo di integrazione» e che «le difficoltà di accesso all'occupazione rappresentano la barriera più grande all'integrazione»²¹⁶.

In tal senso si è espressa anche l'Unione europea nel Considerando 23 della direttiva 2013/33/UE²¹⁷, che ha ritenuto essenziale stabilire delle norme chiare sull'accesso al lavoro dei richiedenti per favorirne l'autosufficienza e ridurre le ampie divergenze esistenti tra gli Stati membri.

In Italia, la disciplina relativa al lavoro dei richiedenti e titolari di protezione internazionale è affidata, per la maggior parte, a fonti di regolazione diverse dal

²¹⁴ Si rinvia a quanto già riferito nel Capitolo I, § 1.1, spec. § 1.2.

²¹⁵ Vds. L. CALAFÀ, *Il mercato del lavoro dei cittadini extra-Ue in trasformazione*, in *Questione Giustizia*, 4, 2019, p. 87, la quale sottolinea due profili di interesse giuslavoristico con riguardo al lavoro dei richiedenti asilo o protezione internazionale: da un lato, «lo stretto legame tra lavoro e sistema di accesso conferma che la specialità del lavoro degli stranieri (qualunque sia lo *status*) si collega alla regolazione di diritto pubblico legata agli accessi [...]»; dall'altro, «il rischio della gratuità della prestazione lavorativa del richiedente asilo e protezione internazionale». Sul tema, vds. anche G. CALVELLINI, *I richiedenti asilo nel diritto del lavoro italiano*, in *Lavoro e diritto*, 4, 2019, p. 673 ss.

²¹⁶ La Commissione parlamentare che ha elaborato la *Relazione* è stata istituita con delibera della Camera dei deputati del 17 novembre 2014, modificata con delibera del 23 marzo 2016 (doc. XXII-bis, n. 21).

²¹⁷ Trattasi della Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

T.u. immigrazione²¹⁸. In attuazione alla direttiva 2013/33/UE, è il decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142²¹⁹ a disporre che, trascorsi sessanta giorni dalla richiesta di asilo, se il procedimento di esame della domanda non è concluso e il ritardo non può essere attribuito al richiedente, il permesso di soggiorno per richiesta di asilo consente di svolgere attività lavorativa (art. 22, comma 1).

Tale permesso, tuttavia, non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro (art. 22, comma 2). Quest'ultima disposizione, non garantendo un titolo giuridico stabile per soggiornare e lavorare in Italia, non incentiva lo straniero a svolgere un'attività lavorativa regolare dal momento che alla scadenza del permesso ottenuto per protezione internazionale, o in caso di respingimento della domanda, il richiedente dovrà lasciare il territorio dello Stato²²⁰.

Proprio sul tema della conversione è intervenuto di recente il d.l. 130/2020, il quale, come già è stato riferito (*Supra*, § 2.3), ha ampliato il ventaglio della convertibilità di alcuni permessi di soggiorno rilasciati a vario titolo in permessi di soggiorno per lavoro²²¹. Resta, però, non convertibile il permesso di soggiorno dei richiedenti asilo verso cui, invece, sarebbe auspicabile un ripensamento.

²¹⁸ Cfr. F. MARTELLONI, *L'accesso al lavoro dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale tra diritto e prassi*, in W. CHIAROMONTE-M.D. FERRARA-M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, Bologna, il Mulino, 2020, p. 118, secondo il quale il fatto che la disciplina italiana dell'immigrazione stabilisca in ordine alle migrazioni economiche «una stretta connessione tra titolarità di un contratto di lavoro e diritto a soggiornare validamente sul territorio nazionale spiega perché la “disciplina del lavoro” contenuta nel Tui [...] riguardi in modo pressoché esclusivo “l'ingresso nel territorio dello Stato per motivi di lavoro subordinato, anche stagionale, e di lavoro autonomo”».

²¹⁹ Recante “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”.

²²⁰ Vds. ancora F. MARTELLONI, *L'accesso al lavoro dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale tra diritto e prassi*, in W. CHIAROMONTE-M.D. FERRARA-M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, cit., pp. 119-120.

²²¹ L'art. 6, comma 1-bis, T.u. immigrazione ha reso convertibili, laddove ne ricorrano i requisiti: a) i permessi di soggiorno per protezione speciale (art. 3, comma 2, d.lgs. n. 25/2008, ad eccezione dei casi in cui si applichino le cause di diniego ed esclusione dalla protezione internazionale di cui all'art. 10, comma 2, all'art. 12, comma 1, lett. b) e c) d.lgs. n. 251/2007); b) i permessi di soggiorno per calamità (art. 20-bis, d.lgs. 286/1998); c) i permessi di soggiorno per residenza elettiva (art. 11, comma 1, lett. c-quater), DPR 394/1999); d) i permessi di soggiorno per acquisto della cittadinanza o dello stato di apolide (art. 11, comma 1, lett. c), DPR 394/1999) con l'eccezione dello straniero precedentemente in possesso di un permesso per richiesta di asilo; e) il permesso di soggiorno per attività sportiva (art. 27, comma 1, lett. p), d.lgs. 286/1998); f) il permesso di soggiorno per lavoro di tipo artistico (art. 27, comma 1, lett. m), n), o), d.lgs. 286/1998); g) il permesso di soggiorno per motivi religiosi (art. 5, comma 2, d.lgs. 286/1998); h) il permesso di soggiorno per assistenza minori (art. 3, comma 3, d.lgs. 286/1998); h-bis) permesso di soggiorno per cure mediche, di cui all'art. 19, comma 2, lettera d-bis). Quest'ultima lettera è stata aggiunta in seguito agli emendamenti apportati al d.l. 130/2020 e approvati dalla Camera agli inizi di dicembre 2020.

Tra le diverse ipotesi di conversione già previste dall'ordinamento (si richiamano, a tale proposito, i permessi di soggiorno per motivi di studio²²², per protezione sociale concesso alle vittime di tratta²²³, di violenza domestica²²⁴ e il permesso di soggiorno rilasciato a beneficio di chi ha compiuto atti di particolare valore civile²²⁵), si dedicherà qualche rigo alla conversione del permesso di soggiorno per particolare sfruttamento lavorativo, considerata l'affinità con l'oggetto del presente elaborato.

Nelle ipotesi di particolare sfruttamento lavorativo indicate dall'art. 22, comma 12-*bis* del T.u. immigrazione, al lavoratore straniero che abbia esposto denuncia contro il proprio datore di lavoro e che cooperi nel procedimento penale instaurato a suo carico può essere rilasciato – dal Questore, su proposta o con il parere favorevole del Procuratore della Repubblica²²⁶ – il permesso di soggiorno per particolare sfruttamento lavorativo (comma 12-*quater*), che alla scadenza potrà essere convertito in permesso di soggiorno per lavoro (comma 12-*sexies*).

Questa norma, certamente favorevole di primo acchito, presenta forti limiti. Contrariamente alla più ampia ed estesa definizione di particolare sfruttamento fornita dalla normativa europea²²⁷, incrociando le ipotesi richiamate dal T.u. immigrazione con quelle previste dal codice penale (art. 603-*bis*, comma 3) – a cui

²²² Art. 6, comma 1, T.u. immigrazione prevede la conversione, comunque prima della sua scadenza, del permesso di soggiorno per motivi di studio e formazione, previa stipula del contratto di soggiorno per lavoro, in permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato nell'ambito delle quote stabilite a norma dell'art. 3, comma 4.

²²³ Art. 18, T.u. immigrazione.

²²⁴ Art. 18-*bis*, T.u. immigrazione.

²²⁵ Art. 42-*bis*, T.u. immigrazione.

²²⁶ Risulta interessante, a tale proposito, la sentenza della Corte di Cassazione, S.U., che ha stabilito appartenere alla giurisdizione del giudice ordinario l'opposizione avverso il diniego del questore al rilascio del permesso di soggiorno, previsto dall'art. 22, comma 12-*quater* del d.lgs. 286/1998, in favore del cittadino straniero vittima di sfruttamento lavorativo. A giudizio della Corte, sarà, difatti, il giudice ordinario che procederà «con cognizione piena a verificare la sussistenza dei relativi presupposti, atteso che il parere del Procuratore della Repubblica, cui è condizionato il rilascio del permesso da parte del questore, costituisce esercizio di discrezionalità tecnica ed esaurisce la propria rilevanza all'interno del procedimento amministrativo, non vincolando l'autorità giurisdizionale». Così Cass., SS.UU., sentenza n. 30757 del 6 novembre 2018, www.asgi.it/banca-dati/corte-di-cassazione-s-u-sentenza-n-30757-del-6-novembre-2018/.

²²⁷ Il riferimento è alla Direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009 che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. All'art. 2, lett. i), la direttiva definisce le condizioni lavorative di particolare sfruttamento come «le condizioni lavorative, incluse quelle risultanti da discriminazioni di genere e di altro tipo, in cui vi è una palese sproporzione rispetto alle condizioni di impiego dei lavoratori assunti legalmente, che incide, ad esempio, sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori ed è contraria alla dignità umana».

l'art. 22, comma 12-*bis* fa riferimento – non sono molti i casi che, nel nostro ordinamento, consentono il rilascio di tale permesso di soggiorno. Di conseguenza, nel mentre viene fornita una forma di protezione a tutela del lavoratore straniero, vengono altresì circoscritti i requisiti per beneficiarne, sottraendo effettività alla norma²²⁸.

La tutela degli stranieri che versano in condizioni di lavoro drammatiche, peraltro, non può passare solo per l'effettuazione della denuncia da parte degli interessati. La complessa condizione di vulnerabilità degli immigrati difficilmente consente loro di percorrere questa strada: si contano, infatti, in poco più di una ventina i permessi rilasciati alle vittime di grave sfruttamento²²⁹.

L'accesso al lavoro dello straniero è la sede dove si manifestano gli effetti distorsivi delle politiche migratorie emergenziali adottate per più di trent'anni di legislazione sull'immigrazione. La carenza storica di misure efficaci di *governance*, che andrebbero tradotte in criteri realistici e strategie lungimiranti, ha comportato da un lato, l'elusione della disciplina in materia di ingresso e soggiorno con forti ripercussioni sulla condizione giuridica dello straniero (irregolarità, precarietà, vulnerabilità), dall'altro, il diffondersi delle pratiche di sfruttamento del lavoro che trovano sostegno in questo tipo di legislazione. Del primo esito si darà conto nelle prossime pagine, mentre saranno riservate al Capitolo III le argomentazioni sullo sfruttamento del lavoro della manodopera straniera.

²²⁸ In effetti, il legislatore italiano, recependo la Direttiva 2009/52/CE con il d.lgs. 16 luglio 2012, n. 109, ha cristallizzato la possibilità di concedere il permesso di soggiorno «nelle situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro», o anche al verificarsi di casi di impiego irregolare di più di tre lavoratori, o di lavoratori minorenni in età non lavorativa. Così, C. PITTALUNGA-C. MOMI, *L'impatto della direttiva 2009/52/CE sul fenomeno dello sfruttamento lavorativo tra i braccianti agricoli*, in E. RIGO (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pisa, Pacini editore, 2015, p. 34. Sul tema vds. anche M. D'ONGHIA, *Immigrazione irregolare e mercato del lavoro. Spunti per una discussione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2019, p. 474. Per la prospettiva penalistica, vds. A. DI MARTINO, *Sfruttamento del lavoro. Il valore del contesto nella definizione del reato*, Bologna, il Mulino, 2019, p. 256 ss. che ricostruisce i reciproci rapporti tra le due norme.

²²⁹ Secondo i dati offerti dal Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza, sarebbero solo 21 i titoli di soggiorno rilasciati per particolare sfruttamento lavorativo.

2.5 La programmazione dei flussi migratori

L'approccio utilitaristico, che vede lo straniero come mero soggetto produttivo, destinato a soddisfare le esigenze del mercato del lavoro, è implicito nel sistema di programmazione dei flussi di ingresso dei lavoratori migranti²³⁰.

Come già accennato, l'ingresso in Italia del cittadino di Paese terzo per motivi di lavoro subordinato, anche stagionale, e autonomo²³¹ può avvenire esclusivamente nell'ambito delle quote di ingresso stabilite dal Governo con apposito decreto annuale (art. 21, comma 1, T.u. immigrazione).

Il riferimento è al cosiddetto "decreto flussi" che, introdotto dalla legge Martelli e trasfuso nel T.u. immigrazione, determina le quote di lavoratori stranieri da ammettere nel territorio nazionale sulla base dei criteri generali stabiliti ogni tre anni nel documento programmatico (art. 3, comma 4, T.u. immigrazione). L'attuale disciplina si basa, dunque, su un meccanismo di regolazione degli ingressi per motivi di lavoro che ha come principale obiettivo il contingentamento dei flussi migratori, tenuto conto di un insieme di fattori tra cui, in particolare, il fabbisogno di manodopera e i costi di tipo socio-assistenziali²³².

In origine, il comma 4 dell'art. 3, T.u. immigrazione, prevedeva la predisposizione del documento programmatico triennale quale condizione legittimante per l'emanazione del decreto (o dei decreti) flussi annuale. Il motivo era garantire il confronto, piuttosto ampio ma non vincolante, con una platea di enti locali e di organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, che rappresentava, prima della sua soppressione, lo strumento di consultazione più attendibile poiché calato nella realtà del mercato del lavoro²³³.

A tale proposito, merita di essere segnalata l'importanza del coinvolgimento

²³⁰ Cfr. E. COSTANTINI, *Soggiorno, residenza, contratto. La complessa vulnerabilità dei lavoratori migranti in agricoltura*, in P. CAMPANELLA (a cura di), *Vite sottocosto. 2° Rapporto presidio*, Canterano, Aracne editrice, 2018, pp. 229-230, secondo la quale il sistema delle quote implica una temporaneità che simbolicamente e politicamente contribuisce ai bisogni dell'economia formale che si scontra, tuttavia, con forme di presenza irregolare funzionale al perdurare di aree di lavoro "grigio" o lavoro "nero".

²³¹ Sebbene la dottrina si sia posta degli interrogativi sulla determinazione del fabbisogno annuo di lavoratori autonomi, l'art. 26, T.u. immigrazione vincola il lavoratore autonomo alla capienza nelle quote flussi. Vds., tra tutti, M. MARANDO, *Ingresso e soggiorno dello straniero per lavoro autonomo*, in G. DONDI (a cura di), *Il lavoro degli immigrati*, Milano, Ipsoa, 2003, p. 214 ss.

²³² P. COGNINI-P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Immigrazione. Diritto e giurisdizione*, cit., spec. p. 6.

²³³ Con l'introduzione della legge n. 189/2002 tale consultazione è stata soppressa.

delle parti sociali, si pensi, ad esempio, alle associazioni datoriali, da cui può provenire una verifica effettiva del mercato del lavoro in grado di orientare meglio i decreti flussi nella determinazione delle quote di ingresso. In altri termini, il documento programmatico triennale avrebbe potuto rappresentare lo strumento in grado di determinare un ampliamento quantitativo e/o qualitativo delle quote di ingressi.

Lo stesso articolo stabiliva che, in caso di mancata pubblicazione del decreto flussi annuale, all'inizio di ogni anno vi sarebbe stata la riapertura automatica delle quote nella stessa misura determinata per l'anno precedente²³⁴.

La legge n. 189/2002 ha abrogato sia il carattere vincolante del documento programmatico triennale sia l'automaticità della riapertura delle quote in caso di inerzia del Governo. In mancanza di decretazione annuale, la novella legislativa ha previsto la facoltà del Presidente del Consiglio dei Ministri di provvedere, in via transitoria, con proprio decreto entro il limite stabilito dalle quote nell'anno precedente. Veniva concessa, in altri termini, ampia discrezionalità alla decretazione transitoria del Presidente del Consiglio dei Ministri ma con il limite della determinazione "a rialzo" delle quote²³⁵, e in assenza di qualsivoglia consultazione con le parti sociali²³⁶.

Da quel momento si è assistito a una decretazione solo transitoria sulla programmazione dei flussi di ingresso unitamente alla obsolescenza della programmazione triennale. Dall'ultimo documento risalente al triennio 2004-2006,

²³⁴ Tale previsione aveva prodotto larghe file dinanzi agli uffici provinciali del lavoro, allora titolari della procedura, nei giorni precedenti a quello di inizio presentazione delle richieste. Si trattava soprattutto di irregolari che, per conto dei loro datori, cercavano di regolarizzarsi. Così, 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*, Milano, Franco Angeli, 2020, p. 267 (nota 36).

²³⁵ La discrezionalità concessa dalla legge si esprime non solo sotto il profilo quantitativo ma anche qualitativo. L'art. 21, comma 1, T.u. immigrazione prevede, infatti, l'assegnazione, in via preferenziale, di quote riservate agli Stati non appartenenti all'Unione europea con i quali il Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'interno e il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, abbia concluso accordi finalizzati alla regolamentazione dei flussi di ingresso e delle procedure di riammissione. Sul punto e su una possibile violazione costituzionale della norma vds. 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*, cit., pp. 267, 270 ss.

²³⁶ Ai sensi dell'art. 3, comma 4, T.u. immigrazione prima di stabilire le quote annuali di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato, il Governo è chiamato a consultare solo soggetti istituzionali (il Comitato di cui all'art. 2bis, comma 2, la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e le competenti Commissioni parlamentari).

la programmazione sulla politica dell'immigrazione e degli stranieri è, infatti, caduta in disuso²³⁷.

La disposizione di cui all'art. 3, comma 4, T.u. immigrazione, è stata poi integrata con l'introduzione di un limite temporale non perentorio. Era stato, infatti, previsto che la definizione delle quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato per motivi di lavoro avveniva entro il 30 novembre dell'anno precedente a quello di riferimento del decreto²³⁸.

Sul punto è stata di recente apportata una modifica che ha eliminato sia il riferimento temporale «entro il 30 novembre» sia il richiamo al «limite delle quote stabilite nell'ultimo decreto emanato»²³⁹. Si tratta, almeno in teoria, di un intervento di favore considerato che il termine per la pubblicazione del decreto annuale non viene quasi mai rispettato e che, negli ultimi dieci anni, le decretazioni annuali stabiliscono numeri di ingressi sempre più irrisori, specialmente per il lavoro subordinato a tempo determinato e indeterminato²⁴⁰. Nonostante al lavoro stagionale vengano riservate quote numeriche più capienti, queste ultime non sono ancora sufficienti a coprire le richieste inoltrate²⁴¹.

La significativa riduzione dei numeri previsti per i nuovi ingressi contraddice l'esigenza che il mercato del lavoro ha di manodopera straniera²⁴². La nuova norma potrebbe, pertanto, agire sulla determinazione di quote più adeguate e più realistiche rispetto al reale fabbisogno lavorativo del Paese, ponendo un freno anche

²³⁷ Dopo l'ultimo triennio 2004-2006, i decreti flussi pubblicati dal 2008 fino ad oggi recano la dicitura «programmazione transitoria dei flussi di ingresso» traendo la loro legittimità dall'art. 3, comma 4, T.u. immigrazione.

²³⁸ Trattasi dell'art. 10-ter, comma 1, del d.l. n. 149/2009, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25.

²³⁹ Il riferimento è al decreto legge 21 ottobre 2020, n. 130 convertito con modificazioni dalla legge 18 novembre 2020, n. 173.

²⁴⁰ Le esigenze di manodopera espresse dal mercato del lavoro (specie dalle imprese e dalle famiglie) hanno largamente superato le previsioni d'impiego dei lavoratori stranieri previste nei decreti flussi degli ultimi dieci anni. In particolare, i *low-skilled jobs* e i lavori a basso *status* sociale hanno richiesto un volume di manodopera immigrata che ha raggiunto un'incidenza dell'11,5% sul totale dell'occupazione regolare, senza considerare quella sommersa. Vds. M. AMBROSINI, *Perché e come gli immigrati continuano a lavorare in Italia*, cit., spec. pp. 558, 561. Con riferimento al numero degli ingressi stabiliti dal decreto flussi di ottobre 2020 si rinvia a www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/10/12/20A05480/sg.

²⁴¹ Si pensi che nell'anno 2019, a fronte di quote massime di lavoratori stagionali pari a 18 mila unità, sono state presentate ben 47.056 domande. Sul punto, di recente, M. PASTORE-N. ZORZELLA, *30 Anni di legislazione italiana in materia di condizione giuridica della persona straniera. Alcune chiavi di lettura*, in M. GIOVANNETTI-N. ZORZELLA (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, cit., p. 122.

²⁴² Cfr. L. CALAFÀ, *Il mercato del lavoro dei cittadini extra-Ue in trasformazione*, cit., p. 86.

alle pratiche di reclutamento informale (e di sfruttamento) degli stranieri²⁴³. Sul punto si tornerà in seguito.

C'è da chiedersi, alla luce di quanto finora detto, se il decreto flussi sia ancora uno strumento utile di *governance*²⁴⁴ o se, in linea con altri Paesi, debba essere ripensato e abbandonato²⁴⁵. Trasformato in un mezzo di conversione dei permessi di soggiorno di chi è già in Italia e chiede di modificare il proprio visto originario (rilasciato, per esempio, per motivi di studio) in permesso per lavoro, o utilizzato come sanatoria della posizione di irregolari già presenti sul territorio, il decreto flussi è di fatto venuto meno alla sua funzione principale di garanzia dei nuovi ingressi e di predisposizione di quote realistiche²⁴⁶.

Le severe limitazioni numeriche decise nell'ottica di contenimento del fenomeno migratorio hanno tuttavia avuto scarsi risultati, basti pensare alle periodiche sanatorie varate per porre rimedio al diffondersi dell'irregolarità²⁴⁷. L'incremento della platea degli irregolari in Italia dimostra che un sistema di programmazione dei flussi così strutturato non permette una regolazione efficace delle migrazioni in entrata²⁴⁸. Non ci si può, d'altronde, meravigliare del fallimento di un sistema

²⁴³ In tal senso l'Associazione degli Studi Giuridici per l'Immigrazione (Asgi) aveva predisposto, tra le ipotesi di proposte di emendamenti al d.l. 21 ottobre 2020, n. 130, l'ampliamento delle quote annuali di ingresso per lavoro. L'emendamento, che richiedeva l'abrogazione del limite temporale «entro il 30 novembre» e delle parole «nel limite delle quote stabilite nell'ultimo decreto emanato», è stato accolto nelle modifiche al decreto. Nel commento dell'Asgi, «l'emendamento è rivolto a ripristinare la possibilità che i decreti di programmazione delle quote di ingresso per lavoro, seppur adottati in via provvisoria, in mancanza di programmazione triennale, risultino adeguati al fabbisogno lavorativo del paese, eliminando il termine fisso e il vincolo del numero massimo di quote stabilite nell'ultimo decreto emanato, il che consente di rendere anche più realistiche le quote di ingresso rispetto all'effettivo bisogno di manodopera». Si rinvia a www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/11/valutazioni-ed-emendamenti-ASGI-al-d.l.-n.-130-2030-4-11-2020-fin-1.pdf.

²⁴⁴ L'ultimo decreto flussi "effettivo" risale quasi certamente al 2008 quando sono stati predisposti circa 170 mila permessi di soggiorno. Cfr. L. GAFFURI, *Le politiche di ingresso e i visti rilasciati nel 2018*, in Centro Studi e Ricerche Idos (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione 2019*, Roma, 2019, p. 126.

²⁴⁵ Si pensi, ad esempio, al modello canadese con il suo sistema "a punti" che premia chi dimostra di avere le qualifiche professionali richieste, chi conosce la lingua o ha parenti nel territorio. Così M. AMBROSINI, *Ingressi di stranieri per lavoro: un canale da riaprire*, in *lavoce.info*, 27.11.2020.

²⁴⁶ Cfr. W. CHIAROMONTE, *L'(in)evitabile nesso fra regolazione del lavoro immigrato e diffusione del lavoro sommerso: spunti ricostruttivi*, in G. CANAVESI (a cura di), *Dinamiche del diritto, migrazioni e uguaglianza relazionale*, cit., pp. 260-261.

²⁴⁷ Da ultimo W. CHIAROMONTE-M. D'ONGHIA, *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti*, cit.; S. BRIGUGLIO, *Una regolarizzazione in tempo di pandemia: le lezioni del passato*, cit.

²⁴⁸ Cfr. M. VILLA, *Migrazioni in Italia: tutti i numeri*, gennaio 2020 www.ispionline.it/it/pubblicazione/migrazioni-italia-tutti-i-numeri-24893.

pensato almeno tre decenni fa per gestire un fenomeno che, evidentemente, non aveva la portata che ha assunto negli ultimi anni, più in particolare nel ventennio 1991-2011²⁴⁹. A cambiare sono state le forme di inserimento sociale degli immigrati che, se prima rappresentavano solo delle piccole minoranze radicate in settori specifici e delimitati, dagli anni Novanta in poi sono divenuti una presenza strutturale del tessuto produttivo del Paese inserendosi in settori via via più significativi del mercato (si pensi all'agricoltura, all'edilizia, all'industria, al lavoro domestico svolto soprattutto dalle donne, al turismo e, non in ultimo, alla logistica)²⁵⁰.

2.6 Migrazioni solo temporanee: gli ostacoli normativi all'ingresso e alla permanenza nel territorio per lavoro subordinato

Dopo aver illustrato il sistema di programmazione degli ingressi ed evidenziato il suo impianto non più attuale, si prosegue con un *focus* sulla procedura per l'assunzione dei lavoratori subordinati nel tentativo di argomentarne i principali limiti, veri e propri ostacoli normativi all'accesso e alla permanenza degli stranieri nel mercato del lavoro italiano. Introdotti per la maggiore dalla legge Bossi-Fini, se ne coglie sin da subito il necessario superamento in quanto né più adeguati a rappresentare le esigenze del mercato del lavoro né a tutelare il lavoro regolare e dignitoso dei non cittadini.

Venendo alla procedura, in ogni provincia, presso la prefettura-ufficio territoriale del Governo, è istituito uno Sportello unico per l'immigrazione, che risulta essere il responsabile dell'intero procedimento relativo all'assunzione di lavoratori subordinati stranieri a tempo determinato e indeterminato (art. 22,

²⁴⁹ Quegli anni sono stati definiti il «ventennio della grande crescita migratoria». In questi termini M. COLUCCI, *1989-2019: lo sviluppo dell'immigrazione straniera in Italia in una prospettiva storica*, in M. GIOVANNETTI-N. ZORZELLA (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2020, p. 54.

²⁵⁰ Cfr. S. BONTEMPELLI, *Il governo dell'immigrazione in Italia: il caso dei «decreti flussi»*, in P. CONSORTI (a cura di), *Tutela dei diritti dei migranti*, cit., pp. 124-125. Nell'Autore «sorge il sospetto che l'ostinata conservazione di questi meccanismi serva più a mantenere l'irregolarità che a governare l'immigrazione», p. 136.

comma 1)²⁵¹. La disposizione è evidentemente ispirata al binomio, più volte ricordato in questo Capitolo, tra immigrazione e sicurezza pubblica che permea quasi tutta la normativa sull'immigrazione. Se così non fosse, infatti, sarebbe stato più logico che del procedimento di assunzione se ne occupasse il Ministero del Lavoro piuttosto che un ufficio della Prefettura, che, come è noto, ha funzioni di rappresentanza generale del Governo sul territorio della provincia ed esercita, tra le altre, anche funzioni rilevanti nel settore dell'ordine e della sicurezza pubblica²⁵².

Tornando a quanto prescritto dal T.u. immigrazione, per instaurare un rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato con un lavoratore straniero, il datore di lavoro (italiano o straniero, regolarmente soggiornante in Italia) deve presentare al già menzionato Sportello unico della provincia di residenza, o di quella in cui ha sede legale l'impresa, o in cui avrà luogo la prestazione lavorativa, la richiesta nominativa o numerica di nulla osta al lavoro. Se il datore ha conoscenza diretta del prestatore di lavoro presenterà una richiesta nominativa (art. 22, comma 2), in caso contrario presenterà una richiesta numerica indicando solo le caratteristiche professionali del lavoratore straniero (comma 3), che sarà individuato tra le persone iscritte in apposite liste, come previsto dall'art. 21, comma 5.

Entro sessanta giorni dalla richiesta, compatibilmente con i limiti numerici stabiliti in sede di programmazione dei flussi di ingresso, sentito il Questore, lo Sportello unico per l'immigrazione rilascia il nulla osta. In seguito, su richiesta del datore, invia l'autorizzazione al lavoro agli uffici consolari del Paese di origine dello straniero per il rilascio del visto d'ingresso. Il nulla osta al lavoro subordinato ha validità per un periodo non superiore a sei mesi dalla data di rilascio (art. 22, comma 5).

Devono rilevarsi, a questo punto, le prime criticità relative al meccanismo di incontro tra domanda e offerta di lavoro. In particolare, non essendo prevista dalla legge italiana l'ipotesi di costituzione di un rapporto di lavoro con lo straniero già presente sul territorio dello Stato²⁵³, la procedura di assunzione per lavoro

²⁵¹ L'art. 22 del T.u. immigrazione è stato interamente riscritto dall'art. 18 della legge n. 189/2002.

²⁵² Cfr. A. MONTANARI, *Stranieri extracomunitari e lavoro*, cit., p. 122.

²⁵³ La legge n. 189/2002 ha abrogato il visto per ricerca di lavoro (c.d. *sponsor*) previsto nel vecchio art. 23 del T.u. immigrazione, cui conseguiva il rilascio di un permesso annuale per cercare, in

subordinato (art. 22, T.u. immigrazione) prescrive che l'incontro tra la domanda e l'offerta avvenga – per così dire – “da remoto”, quando lo straniero è ancora nel Paese di origine e il datore di lavoro in Italia. In aperto contrasto con la regola della chiamata nominativa (che lascia presumere una conoscenza diretta che il datore di lavoro ha dello straniero)²⁵⁴, e con l'indifferibilità delle esigenze del mercato del lavoro, non deve trascurarsi che un sistema di reclutamento basato sulla distanza tra domanda e offerta incide sulla diffusione di pratiche illegali di intermediazione della manodopera. Maggiore è la distanza tra domanda e offerta, maggiore sarà la diffusione di sistemi illeciti che interferiscono anche sulla “qualità” del lavoro degli immigrati²⁵⁵.

Ancora prima, la preclusione di un contatto diretto tra domanda e offerta favorisce l'elusione delle regole di ingresso, generando flussi di irregolari. Accade con frequenza, infatti, che il lavoratore straniero entri in Italia senza un regolare contratto di lavoro, e in assenza dei documenti richiesti o con altra autorizzazione (visto turistico, asilo o altre forme di protezione internazionale) cerchi un datore disposto ad assumerlo. Ottenuto l'impiego fa rientro nel suo Paese dove viene trasmessa una falsa richiesta di assunzione dall'estero; una volta ritirato il visto, torna in Italia con i documenti necessari simulando un primo ingresso²⁵⁶.

Alle già evidenti storture che caratterizzano il sistema di accesso al lavoro si sviluppano, in questa fase, ulteriori ostacoli all'ingresso e al soggiorno regolare del cittadino straniero. Secondo la normativa vigente (art. 22, comma 2, T.u. immigrazione), infatti, condizione prodromica per l'ingresso in Italia è la verifica, presso il Centro per l'impiego competente²⁵⁷, della indisponibilità di manodopera

condizione di regolarità di soggiorno, un'occupazione in Italia. Tale istituto rappresentava anche un mezzo per mitigare il sistema fallace della programmazione dei flussi in ingresso (*Supra*, § 2.5).

²⁵⁴ W. CHIAROMONTE, *L'ingresso per lavoro: l'irrazionalità del sistema e le sue conseguenze al tempo delle fake news e della retorica nazionalista*, in M. GIOVANNETTI-N. ZORZELLA (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, cit., p. 245.

²⁵⁵ Vds. il “Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022” del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

²⁵⁶ L. EINAUDI, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità ad oggi*, cit., p. 100.

²⁵⁷ Il d.l. 28 giugno 2013, n. 76 ha abrogato il comma 4 dell'art. 22, T.u. immigrazione che attribuiva allo Sportello unico il compito di inviare la richiesta al Centro per l'impiego competente al fine di verificare l'indisponibilità di manodopera. L'attuale disposizione pone in capo al datore di lavoro lo svolgimento di tale verifica, il cui esito deve essere dimostrato con idonea documentazione. La modifica dell'art. 22 del T.u. immigrazione, tuttavia, non è stata seguita da una revisione delle disposizioni regolamentari (art. 30 *quinquies*, comma 3, reg.), che ancora ne descrivono la procedura in seno allo Sportello unico per l'immigrazione.

già presente sul territorio dello Stato ad occupare quell'impiego²⁵⁸. Tale prassi conferma il principio di preferenza della forza lavoro nazionale o europea rispetto alla manodopera immigrata²⁵⁹. In particolare, questo (ulteriore²⁶⁰) controllo²⁶¹ ha rappresentato una forte battuta d'arresto all'ingresso regolare dei migranti economici, scoraggiando anche i datori a presentare regolare domanda. Come è stato efficacemente sottolineato, i datori di lavoro, per sottoporsi a una procedura così lunga e macchinosa, non solo devono avere un forte interesse ad assumere il lavoratore straniero ma anche la possibilità di attendere tempi medio-lunghi posticipando a un momento successivo il soddisfacimento delle richieste del mercato²⁶².

Si inserisce, inoltre, in questa fase il controllo da parte delle Questure circa eventuali motivi ostativi all'ingresso del lavoratore straniero (art. 22, commi 5, 5-

²⁵⁸ La previa verifica dell'indisponibilità economica (conosciuta anche come *test* della necessità economica) fu abrogata con legge n. 40/1998 e successivamente reintrodotta a seguito della modifica dell'art. 22, comma 2, T.u. immigrazione. Le implicazioni di tale previsione, per quanto gravi, non sono ancora così evidenti. I suoi effetti, infatti, non possono prodursi a causa della predisposizione di uno scarso numero di quote per lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato, previste negli ultimi anni. Così, 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*, cit., pp. 255-256. Cfr. M. PAGGI, *Prime note sulla nuova disciplina dei flussi migratori*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3/2002, p. 25; A. VISCOMI, *La disciplina delle migrazioni economiche tra protezione dei mercati e protezione dei diritti. Spunti per una riflessione*, in AA.VV., *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, Bari, Cacucci, vol. II, 2015, p. 1029 ss.; V. PINTO, *Migrazioni economiche e rapporti di lavoro. Alcuni spunti di riflessione*, in S. D'ACUNTO-A. DE SIANO-V. NUZZO (a cura di), *In cammino tra aspettative e diritti. Fenomenologia dei flussi migratori e condizione giuridica dello straniero*, Napoli, Esi, 2017, pp. 249, 250.

²⁵⁹ Si è posta, più tardi, la questione dell'estensibilità della verifica alla manodopera extra-Ue presente sul territorio dello Stato. Alla luce del principio di parità di trattamento tra lavoratori autoctoni e stranieri regolarmente soggiornanti sembrerebbe possa risolversi positivamente. Sul punto, W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, cit., p. 166.

²⁶⁰ Se già è il Governo a determinare le quote di ingresso, di conseguenza a stabilire che un certo numero di lavoratori stranieri è ammesso in Italia, sembra superfluo il controllo del datore di lavoro, che potrebbe addirittura vanificare quanto stabilito dal Governo. Delle due l'una: o si permette l'ingresso sulla base delle sole quote previste dal decreto flussi (senza ulteriori controlli) o si elimina questo meccanismo e ci si basa su criteri diversi per la determinazione degli ingressi. Sul "doppio controllo" cfr. M. MCBRITTON, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano. Una prospettiva giuslavoristica*, cit., p. 116.

²⁶¹ Effettuato dal datore di lavoro presso il Centro per l'impiego competente, non si hanno indicazioni precise di come tale verifica debba svolgersi. In realtà, la questione è stata considerata poco rilevante dal momento che «già in passato l'eventuale accertata disponibilità aveva un carattere meramente formale, posto che il datore di lavoro avrebbe sempre potuto confermare la sua richiesta nominativa originaria». In tali termini, M. MCBRITTON, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano. Una prospettiva giuslavoristica*, cit., pp. 119-120.

²⁶² *Ivi*, p. 122.

bis, 5-ter). Anche in tale caso, il coinvolgimento dell'Ufficio in questione dimostra che per le politiche nazionali sull'immigrazione il lavoro degli stranieri continua a essere un problema di ordine pubblico piuttosto che di regolazione del mercato.

Proseguendo nell'analisi delle criticità della disciplina lavoristica in materia di migrazione economica, l'introduzione del contratto di soggiorno (art. 5-*bis*)²⁶³ – la cui sottoscrizione rappresenta la condizione necessaria per il rilascio del permesso di soggiorno per lavoro subordinato²⁶⁴ – impegna il datore a provvedere al pagamento delle spese di rimpatrio del lavoratore straniero e ad un alloggio rientrante nei parametri minimi previsti per le abitazioni di edilizia residenziale pubblica²⁶⁵. Nella prassi, tuttavia, tali indicazioni hanno una valenza solo simbolica

²⁶³ In dottrina si sono avuti diversi orientamenti sulla natura giuridica del contratto di soggiorno. Secondo la tesi maggioritaria, non si tratterebbe altro che di un normale contratto di lavoro subordinato riconducibile allo schema di cui all'art. 2094 c.c. ma valido solo per i cittadini di Paesi terzi al quale si affianca un ulteriore impegno di natura contrattuale (questa volta a carico del datore di lavoro) relativo alla garanzia di un alloggio e al pagamento delle spese di rimpatrio del lavoratore straniero. In tal senso, A. RONDO, *Il contratto di soggiorno per lavoro subordinato*, in G. DONDI (a cura di), *Il lavoro degli immigrati*, Milano, Ipsoa, 2003, p. 126; L. CALAFA, *Il contratto di lavoro degli stranieri tra sicurezza pubblica e mercato*, cit., p. 544; F. BUFFA, *Il rapporto di lavoro degli extracomunitari*, Padova, Cedam, 2009, p. 199. Altra parte della dottrina, secondo una tesi maggiormente condivisibile, ha definito il contratto di soggiorno come un contratto distinto e separato da quello di lavoro. Si tratterebbe, in particolare, di un contratto tipico (caratterizzato dagli oneri gravanti sul datore di lavoro), che prevede obbligazioni unilaterali di natura pubblicistica in quanto assunte nei confronti dello Stato. Il contratto di lavoro subordinato si connetterebbe al contratto di soggiorno, propedeutico al primo. Sul punto, cfr. G. LUDOVICO, *Profili sostanziali: la disciplina del lavoro subordinato*, in B. NASCIMBENE (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, 2004, p. 780; P. BONETTI, *Ingresso, soggiorno e allontanamento. Profili generali e costituzionali*, in B. NASCIMBENE (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, 2004, p. 356; S. NAPPI, *Il lavoro degli extracomunitari*, cit., p. 249. Infine, una terza tesi considera tale contratto un negozio trilaterale, che vede la partecipazione dello Stato al fine di ottenere il permesso di soggiorno. Vds. O. GIOLO, *Le ragioni (non sufficienti) dell'esclusione. Un approccio teorico-generale al diritto dell'immigrazione*, in O. GIOLO-M. PIFFERI (a cura di), *Diritto contro. Meccanismi giuridici di esclusione dello straniero*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 92.

²⁶⁴ Tale vincolo è previsto dall'art. 5, comma 3-*bis*. Prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 40/2014, il contratto di soggiorno rappresentava il titolo necessario anche per il rinnovo del permesso di soggiorno. In tal caso, l'istituto in questione – applicandosi ai lavoratori già soggiornanti sul territorio dello Stato – violava il principio di parità di trattamento di cui all'art. 10 della Convenzione OIL, n. 143 del 1975. Quest'ultima, infatti, conferma che le restrizioni nell'accesso al lavoro degli stranieri sono legittime quando concernono la fase di primo ingresso nel territorio dello Stato, ma non possono avvenire nei confronti di coloro che già vi soggiornano e hanno ottenuto un regolare permesso. Sul tema A. MONTANARI, *Stranieri extracomunitari e lavoro*, cit., p. 136, il quale sostiene che il contratto di soggiorno rappresenta «anche un mezzo per perpetrare il controllo sull'attività lavorativa e sulla permanenza degli extracomunitari, già regolarmente soggiornanti».

²⁶⁵ Il contratto privo di tali elementi «non costituisce titolo valido per il rilascio del permesso di soggiorno» (art. 5-*bis*, comma 2). Giova, a tale proposito, fare due precisazioni. In primo luogo, a seguito del d.p.r. 333/2004 è stata certamente alleggerita la posizione del datore di lavoro. Nel d.p.r., infatti, non si fa più menzione a una garanzia bensì a un impegno del datore di individuare un alloggio idoneo per il lavoratore. Sempre a titolo di impegno, il datore finanzia eventuali spese per il rimpatrio. Scopo dell'obbligazione è tutelare l'interesse collettivo evitando di attingere alle risorse pubbliche in caso di rimpatrio del lavoratore straniero. Giova, altresì, precisare che le spese per

in quanto la disponibilità di un'abitazione quasi sempre è stata assicurata dal lavoratore e la garanzia delle spese di rimpatrio quasi mai richiesta²⁶⁶.

Come è stato evidenziato, l'istituto in questione presenta tratti discriminatori rappresentando una diversificazione della disciplina dei contratti individuali di lavoro solo nei confronti degli stranieri. Si rammenta, sotto tale profilo, la violazione degli artt. 35-40, Cost. che tutelano, senza distinzioni basate sulla nazionalità, i lavoratori che prestano la propria attività sul territorio nazionale²⁶⁷.

Parimenti risulta disattesa la riserva di legge di cui all'art. 10, comma 2, Cost. che, nel definire la condizione giuridica dello straniero, richiede anche un adeguamento alle norme internazionali generalmente riconosciute in Italia. Sotto tale aspetto, il contratto di soggiorno non sembra conforme al principio di parità accolto dalla Convenzione OIL n. 143 del 1975²⁶⁸.

Proprio perché lo straniero diviene destinatario di condizioni di mercato più svantaggiose rispetto al resto della manodopera non sarebbe irrazionale la soppressione dell'istituto²⁶⁹. Se da un lato, infatti, poteva rappresentare un intervento favorevole per la tutela dei diritti fondamentali e della dignità della persona (in particolare, nella parte in cui prevede la garanzia di un alloggio per lo straniero, che di frequente è esposto al mercato immobiliare proibitivo), dall'altro, introduce restrizioni pesanti che fungono da deterrente al reclutamento *regolare* dei non cittadini, condannati così all'ingresso e al soggiorno irregolari²⁷⁰.

l'alloggio sono a carico del lavoratore. Una ricostruzione contraria rischierebbe di sfiorare i limiti di una discriminazione a danno, questa volta, dei lavoratori nazionali. Così W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, cit., p. 189.

²⁶⁶ Così M. PASTORE-N. ZORZELLA, *30 anni di legislazione italiana in materia di condizione giuridica della persona straniera. Alcune chiavi di lettura*, in M. GIOVANNETTI-N. ZORZELLA (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, cit., p. 118.

²⁶⁷ W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, cit., p. 191.

²⁶⁸ Cfr. P. BONETTI, *Ingresso, soggiorno e allontanamento. Profili generali e costituzionali*, in B. NASCIMBENE (a cura di), *Diritto degli stranieri*, cit., p. 366.

²⁶⁹ W. CHIAROMONTE, *L'ingresso per lavoro: l'irrazionalità del sistema e le sue conseguenze al tempo delle fake news e della retorica nazionalista*, in M. GIOVANNETTI-N. ZORZELLA (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, cit., p. 248. Parte della dottrina lo ha considerato una «rilevante distorsione nella libertà contrattuale degli stranieri nel mercato del lavoro», vds. A. GUARISO, *Cittadinanza e lavoro pubblico*, in *Lavoro e diritto*, 4/2009, p. 564; altra parte, di ostacolo alla sottoscrizione del contratto di lavoro con un non cittadino, vds. L. CALAFÀ, *Il contratto di lavoro degli stranieri tra sicurezza pubblica e mercato*, cit., p. 559.

²⁷⁰ Sul profilo discriminatorio dell'istituto del contratto di soggiorno vds. V. ANGIOLINI, *Immigrazione e lavoro*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1, 2002, p. 136. Peraltro, «le responsabilità che il datore di lavoro deve assumersi nei confronti del lavoratore

In considerazione di tutto quanto sopra riferito emerge come la disciplina che regola l'ingresso nel territorio italiano lega il soggiorno regolare dello straniero alla leva del contratto di lavoro²⁷¹. Tale nesso, insieme al presupposto che il primo incontro tra datore di lavoro e aspirante lavoratore debba avvenire a distanza, non agevola l'assunzione dei non cittadini, piuttosto ne amplifica i profili di illegalità²⁷².

Nell'ultima fase della procedura, gli uffici consolari del Paese di origine o di residenza dello straniero provvedono a rilasciare il visto di ingresso. Entro otto giorni dall'ingresso in Italia, lo straniero deve recarsi presso lo Sportello unico che ha rilasciato il nulla osta per firmare il contratto di soggiorno per lavoro subordinato (art. 22, comma 6). Attivato il rapporto di lavoro, lo straniero potrà ottenere il permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato, titolo che legittima la sua permanenza in Italia.

Non può non sottolinearsi, a tale proposito, che la condizione giuridica dello straniero soggiornante nella nazione è resa fortemente instabile. La durata del permesso di soggiorno corrisponde, infatti, a quella prevista dal contratto di soggiorno e, comunque, non può essere superiore a nove mesi per il lavoro stagionale²⁷³, un anno per il lavoro subordinato a tempo determinato e due anni per il lavoro subordinato a tempo indeterminato (art. 5, comma 3-bis)²⁷⁴.

straniero anche se formalmente ineccepibili e moralmente condivisibili non sempre si sposano con le trasformazioni avvenute all'interno del sistema capitalista e con l'introduzione della flessibilità», così F. BERTI, *Mercato del lavoro e immigrazione: considerazioni critiche sulle nuove politiche migratorie*, in M. AMBROSINI-F. BERTI (a cura di), *Immigrazione e lavoro*, Milano, Franco Angeli, 2003, p. 41.

²⁷¹ Salvo alcuni accorgimenti (gli ultimi dei quali introdotti dal d.lgs. 19 ottobre 2016, n. 203, in attuazione della Direttiva 2014/36/UE), tale nesso si riscontra anche per la procedura di cui all'art. 24 T.u. immigrazione, ossia per l'assunzione dei lavoratori subordinati stagionali che rappresenta il canale più in uso di accesso al mercato del lavoro. Sul tema, V. PAPA, *Dentro o fuori il mercato? La nuova disciplina del lavoro stagionale degli stranieri tra repressione e integrazione*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2, 2017, p. 363 ss.; W. CHIAROMONTE, «Cercavamo braccia, sono arrivati uomini». *Il lavoro dei migranti in agricoltura fra sfruttamento e istanze di tutela*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2, 2018, p. 329.

²⁷² Sull'inadeguatezza della procedura di ingresso a disciplinare le migrazioni economiche vds., tra tutti, A. CAPUTO, *Espulsione e detenzione amministrativa degli stranieri*, cit., p. 435.

²⁷³ L'art. 5, comma 3-ter dispone che «allo straniero che dimostri di essere venuto in Italia almeno una volta nei cinque anni precedenti per prestare lavoro stagionale è rilasciato, qualora si tratti di impieghi ripetitivi, un permesso pluriennale, a tale titolo, fino a tre annualità, con indicazione del periodo di validità per ciascun anno». La disposizione non tiene in considerazione l'esistenza di un'ampia fetta di irregolari, che pur lavorando stagionalmente con impieghi ripetitivi in Italia non possono dimostrarlo. Questi ultimi, sprovvisti di un regolare permesso di soggiorno, sono costretti a svolgere forme di lavoro irregolare e/o sommerso.

²⁷⁴ La dipendenza della durata del permesso di soggiorno da quella prevista nel contratto di soggiorno ha dato modo alla dottrina di pensare che al contratto *de quo* appartengano aspetti, anche

Introdotta dalla legge n. 189/2002, di tale regola si intuisce l'inadeguatezza anche rispetto alle simultanee trasformazioni del mercato del lavoro. Già nei primi anni 2000, infatti, la legislazione lavoristica aveva definitivamente superato la tradizionale forma del lavoro a tempo pieno e indeterminato dando vita a una molteplicità di modelli contrattuali basati su lavori occasionali e precari, che la disciplina sull'immigrazione sembra ancora ignorare²⁷⁵. In effetti, il solo riferimento contenuto nell'art. 22, T.u. immigrazione, al rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato è anacronistico: per lo straniero sono poche le possibilità di raggiungere tale *standard* contrattuale in un mondo del lavoro "governato" da flessibilità e precarietà dei rapporti occupazionali²⁷⁶ (basti pensare, in ultimo, alla diffusione dei nuovi "lavoretti" nell'ambito della cosiddetta *gig-economy*²⁷⁷).

2.7 (Segue). In particolare, l'ingresso per lavoro stagionale tra specialità e criticità della disciplina

Nell'ambito del rapporto di lavoro subordinato, la disciplina sull'immigrazione contenuta nel d.lgs. n. 286/1998 ha previsto anche la possibilità di costituire rapporti di lavoro subordinato di tipo stagionale (art. 24, T.u. immigrazione). In tali casi, la regolamentazione della procedura di assunzione dei lavoratori stranieri segue delle regole in parte diverse rispetto alla generale disciplina del lavoro subordinato finora descritta. La diversificazione risponde essenzialmente alla necessità di semplificare le regole, di rendere più celere e flessibile l'ingresso dei lavoratori extra-Ue che entrano temporaneamente nel Paese, assecondando le

pubblicistici, che trascendono gli interessi privatistici di un normale contratto di lavoro. Così, S. NAPPI, *Il lavoro degli extracomunitari*, cit., p. 247.

²⁷⁵ F. BERTI, *Mercato del lavoro e immigrazione: considerazioni critiche sulle nuove politiche migratorie*, in M. AMBROSINI-F. BERTI (a cura di), *Immigrazione e lavoro*, cit., pp. 27-28-41.

²⁷⁶ Cfr., sul punto, G.A. RECCHIA, *L'accesso al lavoro dei migranti economici*, in W. CHIAROMONTE-M.D. FERRARA-M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, cit., p. 106 ss.

²⁷⁷ Vds., a tale proposito, P. NATALE, *I riders milanesi, ovvero gli sfruttati del post-colonialismo*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, 1, 2019, p. 4, il quale evidenzia come negli ultimi anni la percentuale di stranieri tra i riders sia aumentata vorticosamente. Pare che su 100 lavoratori, 80 siano stranieri e 20 italiani.

esigenze di quei settori produttivi coinvolti dai ritmi della stagionalità²⁷⁸ (l'attuale riferimento normativo è ai settori turistico-alberghiero e agricolo²⁷⁹).

Come già è stato evidenziato (*Supra*, § 2.5), il lavoro stagionale rappresenta da alcuni anni a questa parte il solo canale regolare di ingresso che prevede ancora una certa capienza nelle quote di lavoratori stranieri ammessi in Italia, rivestendo così un'importanza decisiva per il mercato del lavoro locale. Per tale ragione, la sua regolamentazione merita una trattazione *ad hoc* dalla quale emergeranno alcuni elementi di specialità rispetto alla disciplina ordinaria unitamente a tratti di criticità.

Deve anzitutto dirsi che l'art. 24, T.u. immigrazione, è stato novellato dal d.lgs. 29 ottobre 2016, n. 203, in attuazione della direttiva 2014/36/UE contenente disposizioni sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali.

Tra i primi elementi di specialità della disciplina sul lavoro stagionale vi è la durata del relativo permesso di soggiorno: il comma 7 dell'art. 24 prescrive una durata massima di nove mesi nell'arco temporale di dodici. Decorso tale periodo, lo straniero deve rientrare nel proprio Paese di origine.

Il comma 9 dello stesso articolo prevede, poi, un diritto di "rientro in via prioritaria" per lo straniero che almeno una volta nei cinque anni precedenti sia già stato ammesso a lavorare in Italia e che abbia fatto rientro nel suo Paese di origine alla scadenza del permesso di soggiorno rispetto ai cittadini del suo stesso Paese che non abbiano mai fatto regolare ingresso in Italia per motivi di lavoro, per ragioni di lavoro stagionale, presso lo stesso o altro datore di lavoro.

Come evidenziato dalla dottrina, invero, il diritto di rientrare prioritariamente in Italia non si configurerebbe nella prassi come un automatico "diritto di precedenza" rispetto agli altri cittadini stranieri: con la riforma del 2016, il legislatore ha stabilito che spetta al datore di lavoro²⁸⁰ presentare una richiesta nominativa di

²⁷⁸ Sul tema della tipicità del carattere stagionale del lavoro agricolo vds., di recente, C. FALERI, *Il lavoro agricolo. Modelli e strumenti di regolazione*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 35 ss.

²⁷⁹ La delimitazione ai soli settori turistico-alberghiero e agricolo di cui all'art. 24, comma 1, T.u. immigrazione rappresenta un limite di applicazione della disciplina in questione rispetto alla precedente previsione, che faceva invece riferimento all'elenco delle attività stagionali contenute nel d.p.r. n. 1525/1963. È stata la direttiva 2014/36/UE, recepita in Italia dal d.lgs. 29 ottobre 2016, n. 203, ad invitare gli Stati nell'individuare quei settori occupazionali che presentano attività scansionate dai ritmi delle stagioni (art. 2, comma 2, direttiva 2014/36/UE).

²⁸⁰ L'art. 12, comma 3, della direttiva 2014/36/UE lasciava libertà ai singoli Stati membri di decidere a chi spettasse presentare la domanda tra il datore di lavoro e il cittadino straniero. Il legislatore

autorizzazione al lavoro allo Sportello unico per l'immigrazione della propria residenza (art. 24, comma 1, T.u. immigrazione) con la conseguenza che l'esercizio effettivo di tale diritto dipende esclusivamente dalla volontà del datore, espressa nella domanda²⁸¹.

Nell'ottica di «reiterabilità degli ingressi»²⁸², il legislatore nazionale ha previsto delle agevolazioni al reingresso dei lavoratori stagionali attraverso il rilascio di un permesso pluriennale allo straniero che dimostri di essere stato in Italia nei precedenti cinque anni per svolgere lavoro stagionale qualora si tratti di «impieghi ripetitivi» (art. 5, comma 3-ter, T.u. immigrazione, così come novellato dal d.lgs. n. 203/2016). Il permesso pluriennale ha una validità triennale con indicazione del periodo di validità per ciascun anno.

Se, da un lato, con l'eliminazione del requisito dell'avvenuto rilascio del permesso di soggiorno per lavoro stagionale per due anni consecutivi (richiesto nella previgente formulazione del T.u. immigrazione) si è resa più permissiva la disciplina del reingresso del lavoratore straniero, dall'altro, a ben vedere, si è trattato di una riforma che avvantaggia il datore di lavoro qualora questo sia intenzionato a occupare la medesima manodopera ogni anno, piuttosto che il lavoratore. Difatti, nonostante le modifiche introdotte dalla novella del 2016, orientate alla semplificazione dell'*iter* burocratico di assunzione del lavoratore stagionale, non si avvertono cambiamenti *in melius* circa la stabilizzazione del suo *status*²⁸³.

Strettamente correlato al permesso pluriennale è il nulla osta al lavoro pluriennale (art. 24, comma 11, T.u. immigrazione) che viene rilasciato ogni anno al datore di lavoro, su richiesta dello stesso, in presenza dei requisiti indicati dall'art. 5, comma 3-ter, T.u. immigrazione. Più in dettaglio, il nulla osta viene rilasciato previa esibizione della proposta di contratto di soggiorno per lavoro

italiano, all'attuazione della citata direttiva, ha preferito stabilire che la domanda venisse presentata dal datore di lavoro.

²⁸¹ M. MCBRITTON, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano. Una prospettiva giuslavoristica*, cit., p. 124.

²⁸² In questi termini V. PAPA, *Il lavoro stagionale dei migranti*, in W. CHIAROMONTE-M.D. FERRARA-M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, Bologna, il Mulino, 2020, p. 285.

²⁸³ V. PAPA, *Il lavoro stagionale dei migranti*, in W. CHIAROMONTE-M.D. FERRARA-M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, cit., p. 286.

stagionale la quale è trasmessa al lavoratore interessato dal datore di lavoro, inoltrando una copia anche allo Sportello unico competente.

Vale la pena ricordare, a tale proposito, che anche per il lavoro stagionale l'autorizzazione al lavoro è condizionata alla stipula del contratto di soggiorno di cui già si è discusso (*Supra*, § 2.6), e al conseguente rilascio del permesso di soggiorno per lavoro subordinato²⁸⁴. In assenza della proposta di contratto di soggiorno, il permesso di soggiorno non è sufficiente a consentire l'ingresso del lavoratore straniero in Italia. La vincolatività di tali documenti non sembra andare incontro alla *ratio* di semplificazione della procedura di assunzione dei lavoratori stagionali²⁸⁵.

Con riferimento al contratto di soggiorno e alle specifiche condizioni che il datore di lavoro è tenuto a dimostrare vi è anche quella relativa alle modalità di sistemazione alloggiativa del lavoratore straniero. L'art. 24, T.u. immigrazione, introduce al comma 3 l'obbligo per il datore di lavoro di presentare, al momento della sottoscrizione del contratto di soggiorno, un titolo idoneo valido a provare l'effettiva disponibilità di un alloggio, nonché l'idoneità di quest'ultimo ai sensi delle disposizioni vigenti. Nello stesso comma viene anche precisato che l'eventuale canone di locazione non potrà essere eccessivo rispetto alla qualità dell'alloggio e alla retribuzione del lavoratore straniero, e in ogni caso non potrà essere superiore a un terzo di tale retribuzione²⁸⁶ né essere decurtato automaticamente dalla retribuzione del lavoratore.

Sicuramente degna di considerazione positiva per la *ratio* che ha ispirato la novella dell'art. 24, comma 3, T.u. immigrazione (incline all'obiettivo di prestare un livello di tutela rispondente ai canoni di dignità della vita, oltre che delle condizioni di lavoro del migrante stagionale) deve, tuttavia, anche ricordarsi che un aggravio degli obblighi datoriali connessi a una maggiore tutela dei lavoratori

²⁸⁴ L'art. 24, comma 1, T.u. immigrazione sancisce l'applicabilità, ove compatibili, delle disposizioni di cui all'art. 22 T.u. immigrazione, fatta eccezione dei commi 11 e 11-bis.

²⁸⁵ Cfr. sul punto W. CHIAROMONTE, *Fisiologia e patologia dell'impiego stagionale di lavoratori stranieri*, in W. CHIAROMONTE-M.D. FERRARA (cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristica. Questioni aperte e prospettive future*, Milano, Franco Angeli, 2018, p. 133.

²⁸⁶ Tale specificazione di miglior favore è stata introdotta dal legislatore italiano in quanto la direttiva 2014/36/UE prevedeva solamente che la fissazione di un canone di locazione non fosse eccessivo rispetto alla retribuzione e alla qualità dell'alloggio (art. 20, direttiva 2014/36/UE). Così V. PAPA, *Dentro o fuori il mercato? La nuova disciplina del lavoro stagionale degli stranieri tra repressione e integrazione*, cit., p. 368.

stranieri rappresenta un disincentivo per l'assunzione regolare di quest'ultimi, specialmente sotto il profilo dei costi economici²⁸⁷.

Un'altra disposizione che di primo acchito sembrerebbe essere favorevole alla posizione del lavoratore straniero è contenuta nel comma 10 del citato articolo 24. Il novellato articolo – che va a risolvere una vecchia e delicata questione circa la necessità o meno che il lavoratore stagionale faccia rientro nel suo Paese d'origine decorso il termine del periodo di soggiorno pur in presenza di un datore di lavoro disposto a occuparlo con un normale contratto di lavoro subordinato, non di tipo stagionale – ha previsto per il lavoratore stagionale, che ha svolto una regolare attività per almeno tre mesi, di richiedere allo Sportello unico per l'immigrazione la conversione del permesso di soggiorno per lavoro subordinato fermo restando il requisito della capienza nelle quote-flusso. Tale ultimo riferimento costituisce senza dubbio un limite all'applicabilità della disposizione in parola, diminuendo grandemente la possibilità di conversione del permesso di soggiorno²⁸⁸.

Il lavoro stagionale continua, dunque, a rappresentare nei fatti una modalità precaria e fortemente instabile di occupazione. Nonostante l'intervento di riforma abbia previsto delle modalità di reingresso, non è stato comunque idoneo a predisporre un canale di accesso che permetta un rapporto più stabile con il Paese di destinazione conferendo al lavoratore straniero uno *status* migratorio di più lunga durata.

La migrazione temporanea, intesa come lo spostamento per una motivazione o scopo specifico sul presupposto del successivo rientro nel Paese di origine, può contemplare, invero, sia la possibilità di transizione verso una condizione giuridica del migrante più duratura sia un'esperienza potenzialmente reiterabile ma non finalizzata all'acquisizione di un titolo di soggiorno più stabile²⁸⁹. In questa seconda

²⁸⁷ Cfr. W. CHIAROMONTE, *Fisiologia e patologia dell'impiego stagionale di lavoratori stranieri*, in W. CHIAROMONTE-M.D. FERRARA (cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristica. Questioni aperte e prospettive future*, cit., p. 140.

²⁸⁸ È utile rammentare, a tale proposito, che la possibilità di conversione era stata invece esclusa dalla direttiva 2014/36/UE posto l'obiettivo di «impedire [...] che il soggiorno temporaneo diventi permanente» (Considerando 7).

²⁸⁹ Sulle migrazioni temporanee e il lavoro stagionale vds. di recente V. PAPA, *Il lavoro stagionale dei migranti*, in W. CHIAROMONTE-M.D. FERRARA-M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, cit., p. 280 ss.

ipotesi sembra collocarsi il lavoro stagionale anche dopo la novella legislativa di attuazione della direttiva europea.

2.8 Il mercato del lavoro immigrato: inserimento, condizioni occupazionali, irregolarità

Attraverso la disamina dei principali paradossi regolativi della procedura di accesso al territorio a fini economici si è tentato di chiarire i motivi dell'inadeguatezza delle politiche migratorie nazionali sia con riferimento alle trasformazioni del mercato del lavoro (la sua flessibilità richiede procedure rapide e snelle di incontro tra domanda e offerta), sia al più elevato obiettivo di tutela dell'individuo prima come persona, poi come lavoratore, infine come migrante²⁹⁰.

I provvedimenti adottati nel corso degli anni, invece, sembrano andare incontro a una teoria delle migrazioni solo utilitaristica che si riflette nel mercato del lavoro immigrato, anche detto secondario o parallelo²⁹¹, dove la manodopera straniera svolge, in larga parte, lavori a bassa qualifica e a bassa retribuzione (c.d. "3D-Jobs" ossia "*dirty, dangerous and demeaning jobs*" o, con una formula diversa ma dal significato analogo, lavori "delle cinque P" vale a dire "pericolosi, pesanti, precari, poco retribuiti e penalizzati socialmente"²⁹²).

La disponibilità ad accettare salari contenuti e il più alto livello di adattabilità professionale da tempo rendono la forza lavoro immigrata più attrattiva di quella autoctona. Tale circostanza ha condotto alla segregazione occupazionale della manodopera straniera, incanalata e compressa nei più bassi livelli professionali: non

²⁹⁰ Per quanto l'affermazione possa sembrare lapalissiana, se lo *status* di persona (prima) e di lavoratore (poi) prevalesse su quello di migrante, il godimento dei diritti fondamentali e dei diritti che spettano al lavoratore sarebbe effettivo, superando anche la logica funzionalista e strumentale del migrante quale mera forza lavoro temporanea.

²⁹¹ Un mercato secondario (o parallelo) del lavoro costituito dai lavori più umili, faticosi, a bassa qualifica e poco garantiti, scartato dagli autoctoni e assalito dagli immigrati, è stato ipotizzato da M. Piore, che lo individuava come modello di inserimento nel mondo del lavoro degli immigrati. M. PIORE, *Birds of Passage: Migrant Labour and Industrial Societies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979. *Contra* R.E. PARK, *Human Migration and Marginal Man*, in *American Journal of Sociology*, May, 1928.

²⁹² Trattasi di due formule, di cui una di derivazione anglosassone, che indicano le attività faticose e/o sotto-retribuite a cui la forza lavoro autoctona tende a sottrarsi.

è un caso se il reclutamento dei migranti prevale nelle mansioni operaie e in lavori manuali, meramente esecutivi e precari, nei servizi domestici e di cura alla persona e alle famiglie²⁹³.

È un dato abbastanza comune che la presenza degli stranieri nel Paese di destinazione produca un certo disequilibrio e tensioni nel mercato del lavoro soprattutto in periodi di crisi economica²⁹⁴; il forte consolidamento del lavoro immigrato nei settori più marginali non è stato però messo sempre in discussione da tali eventi²⁹⁵. Costituisce una dimostrazione di quanto appena detto la crisi finanziaria del 2007 che, nonostante abbia influito negativamente sulle condizioni abitative e di lavoro degli stranieri, non ne ha pregiudicato l'occupazione né il ruolo di supporto alla lenta crescita del Paese. In quegli anni, invero, si assisteva da un lato, al calo dell'occupazione nativa nell'industria, nel commercio, nella pubblica amministrazione e più in generale nelle professioni qualificate, dall'altro, si osservava l'aumento dell'occupazione degli stranieri nell'agricoltura e nelle attività di assistenza e di cura alla persona²⁹⁶. Tale circostanza è stata recentemente

²⁹³ La posizione degli stranieri nel mercato del lavoro sarebbe contraddistinta da «bassa disoccupazione e cattivi lavori». In questi termini G. FULLIN-E. REYNERI, *Low Unemployment and Bad Jobs for New Immigrants in Italy*, in *International Migration*, 49(1), 2011, p. 118 ss. Cfr. F. PINTALDI-M.E. PONTECORVO-M. TIBALDI, *Occupati e disoccupati stranieri in Europa e in Italia: la Rilevazione sulle forze di lavoro Istat*, in Centro Studi e Ricerche Idos (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione 2020*, cit., p. 263. Vds. anche F. BERTI, *Mercato del lavoro e immigrazione: considerazioni critiche sulle nuove politiche migratorie*, in M. AMBROSINI-F. BERTI (a cura di), *Immigrazione e lavoro*, Milano, 2003, p. 32. L'Autore segnala come «la permanenza dei lavoratori stranieri nei livelli e nelle mansioni più basse e dequalificate sono il risultato di un patto tacito tra l'offerta e la domanda di lavoro autoctono che non vuole perdere la precedenza nelle carriere gerarchiche». Vds. anche A. SAYAD, *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Milano, Cortina Editore, 2002, p. 221, secondo cui «la condizione dell'immigrato si accompagna sempre alla definizione sociale del lavoro svolto dal lavoratore immigrato o, a dire il vero, del lavoro che gli è attribuito».

²⁹⁴ Sul punto vds. di recente R. NUNIN, *Le migrazioni per motivi economici nel quadro regolativo dell'Unione Europea*, in W. CHIAROMONTE-M.D. FERRARA-M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, cit., p. 53.

²⁹⁵ Ci si riferisce, in particolare, al lavoro svolto dalla popolazione immigrata presente regolarmente in Italia. Per gli effetti della crisi economica sui migranti irregolari cfr. S. CREMASCHI-C. DEVILLANOVA-F. FASANI-T. FRATTINI, *L'immigrazione irregolare in tempo di crisi*, in *Economia & Lavoro*, 3, 2016, p. 115 ss. Per una trattazione generale circa il tema della crisi economica e occupazione straniera vds. W. CHIAROMONTE, *Gli effetti della crisi economica sui lavoratori stranieri: aumentano disparità di trattamento ed esclusione sociale*, in *L'altro diritto*, 2014, www.altrodiritto.unifi.it/adirmigranti/percorso/chiaromonte.htm; M. AMBROSINI-N. PANICHELLA, *Immigrazione, occupazione e crisi economica in Italia*, in *Quaderni di Sociologia*, 72, 2016, pp. 130,131; M. AMBROSINI, *Perché e come gli immigrati continuano a lavorare in Italia*, cit., 4, 2017, p. 569 ss.

²⁹⁶ S. ALLIEVI-G. DALLA ZUANNA, *Tutto quello che non vi hanno mai detto sull'immigrazione*, Roma-Bari, Laterza, 2016, p. 13.

commentata come «un paradosso, tutto italiano, di un’immigrazione massiccia (anche) senza crescita economica»²⁹⁷.

Diversi e più drammatici sono gli effetti dell’emergenza sanitaria, economica e sociale innescata dalla pandemia mondiale da Covid-19. In un contesto storico come quello attuale in cui l’occupazione, tanto dei nativi quanto degli stranieri²⁹⁸, è messa a dura prova dalle conseguenze economiche legate all’andamento del quadro epidemiologico, gli immigrati hanno subito un drastico peggioramento delle condizioni di vita e di lavoro a cui il provvedimento di emersione del lavoro irregolare e del caporalato (art. 103, d.l. n. 34/2020) non è riuscito a porvi grandi rimedi, specialmente nel settore dell’agricoltura dove le aspettative erano maggiori²⁹⁹. Sul punto si tornerà in seguito.

Il settore dell’assistenza alla persona e del lavoro domestico, invece, ha confermato il suo ruolo fondamentale nel *welfare* italiano anche in piena emergenza sanitaria e crisi economica³⁰⁰. Stando ai dati, per i lavoratori domestici e per le lavoratrici domestiche di origine straniera (il 40,6%)³⁰¹ l’emergenza sanitaria si è rivelata un’occasione per regolarizzare ben 176.848 posizioni lavorative irregolari

²⁹⁷ Così W. CHIAROMONTE, *L’(in)evitabile nesso fra regolazione del lavoro immigrato e diffusione del lavoro sommerso: spunti ricostruttivi*, in G. CANAVESI (a cura di), *Dinamiche del diritto, migrazioni e uguaglianza relazionale*, cit., p. 250.

²⁹⁸ Secondo uno studio recente, più del 40% dei lavoratori stranieri extra-Ue (935 mila in valore assoluto) sarebbe a rischio disoccupazione in Italia a causa della pandemia. La percentuale per i lavoratori italiani ed europei scenderebbe a poco meno del 40%. Tra le ragioni della forte concentrazione di lavoratori a rischio vi sono l’alto tasso di lavoratori in impieghi a tempo determinato, la bassa percentuale di lavori che possono svolgersi in telelavoro, i settori di attività delle industrie locali raggruppati in segmenti meno resilienti. Per i lavoratori stranieri la situazione è più delicata posto che, in misura maggiore, sono esposti all’andamento oscillante dell’economia e non possono contare su una solida rete di protezione in caso di licenziamento. Così, F. FASANI-J. MAZZA, *Alto rischio disoccupazione per i lavoratori migranti*, in *lavoce.info*, 29.01.2021.

²⁹⁹ Delle 207.542 domande trasmesse, solo 30 mila provengono dal settore agricolo dove in misura maggiore si sarebbe dovuto intervenire ponendo un freno alle molteplici forme di sfruttamento dei braccianti stranieri da parte di caporali e datori, cfr. T. BOERI-F. FASANI, *C’è tanto lavoro domestico nella sanatoria del rilancio*, in *lavoce.info*, 25 agosto 2020.

³⁰⁰ Cfr. A. ZINI, *Il lavoro domestico al tempo del coronavirus: l’impatto dell’emergenza sanitaria sulla forza lavoro e le previsioni per il futuro*, in Centro Studi e Ricerche Idos (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione 2020*, Roma, 2020, pp. 293-295. Vds. anche L. CORAZZA, *Immigrazione e welfare oltre il velo del pregiudizio*, in L. CORAZZA-M. DELLA MORTE-S. GIOVA (a cura di), *Fenomeni migratori ed effettività dei diritti. Asilo – Minori – Welfare*, cit., p. 265 ss.

³⁰¹ F. PINTALDI - M.E. PONTECORVO-M. TIBALDI, *Occupati e disoccupati stranieri in Europa e in Italia: la Rilevazione sulle forze di lavoro Istat*, cit., p. 263.

(il c.d. “esercito” di *colf* e badanti), che rappresentano l’85% del totale delle domande di regolarizzazione inoltrate (207.542)³⁰².

A parte questa parentesi, le circostanze che avevano determinato la tenuta occupazionale degli stranieri negli anni 2007-2016 potrebbero non ripetersi (il livello di benessere dei cittadini, ad esempio, si prevede in forte calo rispetto al decennio precedente)³⁰³. Le conseguenze della crisi attuale, che colpisce più duramente alcuni settori produttivi e minaccia l’occupazione dei lavoratori più vulnerabili (si pensi ai giovani, ai meno istruiti, a coloro che svolgono lavori atipici ma anche alle lavoratrici madri), non esclusivamente migranti³⁰⁴, potrebbero incidere sull’aumento della fascia di popolazione costretta a ripensare (come già accaduto in Spagna durante la precedente crisi economica³⁰⁵) ai lavori a bassa qualifica finora rimasti prerogativa degli stranieri.

Il mercato del lavoro, caratterizzato dalla complementarietà del lavoro dei migranti rispetto a quello degli autoctoni³⁰⁶, potrebbe così subire – seppure solo in parte e/o solo temporaneamente – una rottura dei preesistenti “equilibri”³⁰⁷. In altri termini, i connazionali che quasi sempre sono riusciti a sfuggire ai lavori a bassa qualifica grazie anche alla solidarietà e al sostegno economico delle famiglie di

³⁰² A. ZINI, *Il lavoro domestico al tempo del coronavirus: l’impatto dell’emergenza sanitaria sulla forza lavoro e le previsioni per il futuro*, in Centro Studi e Ricerche Idos (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione 2020*, cit., p. 295.

³⁰³ Sul tema vds. S. ALLIEVI-G. DALLA ZUANNA, *Tutto quello che non vi hanno mai detto sull’immigrazione*, cit., p. 9.

³⁰⁴ F. FASANI-J. MAZZA, *Alto rischio disoccupazione per i lavoratori migranti*, cit.

³⁰⁵ Cfr. M.E. GADEA-C. DE CASTRO-A. PEDREÑO-N. MORAES, *Jornaleros inmigrantes en la agricultura murciana: reflexiones sobre crisis, inmigración y empleo agrícola*, in *Migraciones*, 37, 2015, pp. 158-159. Vds. anche C. BLANCO, *Movilidad humana y diversidad social en un contexto de crisis económica internacional*, Madrid, Editorial Trotta, 2014.

³⁰⁶ Occorre intendersi: le funzioni complementari svolte dalla forza lavoro immigrata implicano comunque una certa concorrenza con gli autoctoni, ma generalmente resta limitata alla sola fascia di popolazione locale in condizioni di povertà e bisogno. Secondo recenti stime dell’Istat sono circa 1,8 milioni le famiglie in condizioni di povertà assoluta per un numero complessivo di individui pari a 5 milioni (8,4% del totale). Di questi, tuttavia, il 30,3% sono stranieri e solo il 6,4% sono italiani. Così, MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Nono Rapporto Annuale*, a cura di Direzione generale dell’immigrazione e delle politiche di integrazione, 2019, p. 43. Vds. L. CALAFÀ-A. GARILLI, *Introduzione*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 4, 2017, p. 554, secondo cui «gli stranieri rivestono un ruolo di ammortizzatori del ciclo produttivo e forniscono un contributo complementare nel mercato del lavoro». Alcune importanti riflessioni sul significato di complementarietà del lavoro immigrato sono contenute in M. AMBROSINI, *La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*, cit., p. 62.

³⁰⁷ Vds. G. TERRANOVA, *Immigrazione, globalizzazione e pandemia: scenari (im) possibili*, in *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, marzo 2021, p. 6, secondo il quale «l’ethnic business, cioè la piccola imprenditoria straniera potrebbe subire la concorrenza degli autoctoni che, avendo perso il lavoro, potrebbero tornare a svolgere occupazioni che avevano abbandonato».

appartenenza non è detto che possano continuare a farlo nella stessa misura in cui avveniva in passato, considerando che le chiusure di molte attività economiche hanno privato anche gli autoctoni del lavoro e della retribuzione mensile “sostituita” da varie misure indennitarie contenute nei c.d. “decreti Ristori”.

In tale contesto, l’impoverimento dei lavoratori stranieri, le cui condizioni di fragilità economica sono più profonde rispetto a quelle degli italiani, sta avendo forti implicazioni sul loro sostentamento e su quello dei familiari residenti in patria³⁰⁸. Con riferimento a tale ultimo aspetto, sia durante sia dopo la fase più acuta dell’emergenza epidemiologica, gli immigrati sono rimasti con poche risorse da inviare alle famiglie³⁰⁹ e – non in pochi casi – con debiti ancora da estinguere per pagare l’arrivo in Italia organizzato da intermediari “informali” e dediti alla criminalità³¹⁰.

L’elemento della complementarità del lavoro degli immigrati se da un lato ha assicurato buona parte della manodopera locale, dall’altro, ha costretto i lavoratori stranieri ad assumere rischi concreti, quali: la segregazione occupazionale nei lavori a bassa qualifica e specializzazione (c.d. *low skilled job*); lo scarto retributivo rispetto ai nativi; la scarsa mobilità sociale, che li rende prigionieri di un mercato del lavoro secondario con inevitabili ricadute sul processo di integrazione e

³⁰⁸ In tal senso vds. M. AMBROSINI, *L’immigrazione al tempo della pandemia: nuove difficoltà, scoperte impreviste, opportunità insperate*, in *Mondi migranti*, 2, 2020, p. 14. È utile sottolineare che la povertà che colpisce i lavoratori è un chiaro sintomo dell’assenza del lavoro decente (*decent work*) ossia di una occupazione che permette di accedere a una retribuzione dignitosa, alla sicurezza nel luogo di lavoro e alla protezione sociale per le famiglie, a migliori prospettive di sviluppo personale e di integrazione nella società, all’uguaglianza e alla non discriminazione.

³⁰⁹ Dalla «resilienza» del lavoratore straniero nel Paese di destinazione dipendono anche le condizioni socio-economiche dei familiari rimasti in patria, vds. M. AMBROSINI, *Remando controcorrente. La resilienza degli immigrati nella lunga recessione italiana*, in *Sociologia del lavoro*, 149, 2018, p. 201 ss. La funzione delle rimesse è davvero fondamentale per le famiglie e per i Paesi di origine. Il loro ammontare nel continente africano supera di quattro o cinque volte quello degli aiuti europei allo sviluppo. Questo spiega perché i progetti di “aiutarli a casa loro” attraverso gli impegni finanziari europei non sarebbero sufficienti a ridurre i flussi migratori dei popoli africani. In questi termini, M. SAVINO, *Le condizioni per una credibile politica europea dell’immigrazione e dell’asilo*, in M. SAVINO (a cura di), *Per una credibile politica europea dell’immigrazione e dell’asilo*, cit., p. 33. Cfr. N.D. CONIGLIO, *Aiutateci a casa nostra. Perché l’Italia ha bisogno degli immigrati*, cit. Studi recenti, inoltre, dimostrano che l’aumento dei redditi nei Paesi meno sviluppati non scoraggia l’emigrazione da quei Paesi. Al contrario, l’emigrazione aumenta proprio con lo sviluppo economico fino a quando i Paesi non economicamente sviluppati raggiungono un reddito medio-alto. Solo a quel punto i flussi si arrestano. In tal senso M. CLEMENS, *Does Development Reduce Migration?*, in *CGD Working Paper 359*, Washington, DC: Centre for Global Development, 2014.

³¹⁰ Cfr. M. OMIZZOLO, *Sotto padrone. Uomini, donne e caporali nell’agromafia italiana*, Milano, 2019 (1°ed.).

inclusione sociale che è fermo allo stadio dell'emarginazione (si parla, a tale proposito, di "ghettizzazione occupazionale" dei migranti)³¹¹.

Agli stessi esiti possono condurre anche quei canali informali di cui gli immigrati spesso si servono per cercare un'occupazione, scoraggiati dall'inefficacia del sistema pubblico di incontro tra domanda e offerta di lavoro³¹² e da una regolazione della migrazione economica che rende difficili gli arrivi regolari dei lavoratori stranieri³¹³.

Ci si riferisce alle c.d. reti migratorie, ossia a quei legami amicali, parentali o soltanto connazionali, che forniscono informazioni ai nuovi immigrati e fungono da strumento informale di incontro tra domanda e offerta di lavoro nei settori dell'economia in cui la rete è ben radicata³¹⁴. Il loro operato, che molte volte si appoggia a varie istituzioni quali il sindacato, le associazioni di volontariato o le istituzioni religiose, contribuisce però a comprimere le *chance* occupazionali degli stranieri, a concentrare la forza lavoro immigrata di uguale nazionalità nei medesimi settori produttivi e nelle medesime occupazioni dando luogo alle c.d.

³¹¹ Un'analisi dei rischi della complementarità del lavoro immigrato si legge in M. MCBRITTON, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano. Una prospettiva giuslavoristica*, cit., pp. 24-28. Cfr. E. REYNERI, *Needed, but not Welcomed: Immigrants in the European Labour Markets*, in M. AMBROSINI (a cura di), *Europe: No Migrant's Land?*, Ispi Report, 2016, pp. 62-64. Più in generale, cfr. C. SARACENO-N. SARTOR-G. SCIORTINO (a cura di), *Stranieri e diseguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Bologna, il Mulino, 2013.

³¹² Dai dati ottenuti dalle elaborazioni Direzione SAS di Anpal Servizi sui microdati RCFL-ISTAT si rileva che solo lo 0,5% dei cittadini extra-Ue è inserito nel mercato del lavoro grazie a un Centro per l'Impiego, lo 0,4% attraverso una struttura di intermediazione pubblica diversa da un Centro per l'Impiego e il 3,6 tramite agenzia interinale o altra agenzia privata di intermediazione. Cfr. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Ottavo Rapporto Annuale*, a cura di Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, 2018, p. 40. Vds., sul tema, L. DI SALVATORE, *L'impatto dell'immigrazione sul mercato del lavoro*, in L. CORAZZA-M. DELLA MORTE-S. GIOVA (a cura di), *Fenomeni migratori ed effettività dei diritti. Asilo – Minori – Welfare*, Napoli, Esi, 2017, pp. 286-289.

³¹³ Tra i tanti, G.A. RECCHIA, *L'accesso al lavoro dei migranti economici*, cit., p. 96 ss.; M. MCBRITTON, *Lavoro extracomunitario, mercato del lavoro, contratti*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 4, 2017, pp. 587-594; V. PINTO, *Migrazioni economiche e rapporti di lavoro. Alcuni spunti di riflessione*, in S. D'ACUNTO-A. DE SIANO-V. NUZZO (a cura di), *In cammino tra aspettative e diritti. Fenomenologia dei flussi migratori e condizione giuridica dello straniero*, cit., pp. 249-257. Vds. anche L. CALAFÀ, *Migrazione economica e contratto di lavoro degli stranieri*, Bologna, il Mulino, 2012, spec. p. 105 ss. e p. 127 ss.

³¹⁴ Recentemente è stato rilevato che circa il 60% degli occupati extra-Ue abbia trovato lavoro con l'aiuto di parenti e amici, cfr. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Ottavo Rapporto Annuale*, cit., p. 40, dati ottenuti dalle elaborazioni Direzione SAS di Anpal Servizi sui microdati RCFL-ISTAT. Sui legami parentali e amicali interessante è lo studio di M. AMBROSINI-F. BERTI (a cura di), *Immigrazione e lavoro*, Milano, Franco Angeli, 2003. Vds. anche M. AMBROSINI, *La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*, cit., p. 82 ss., p. 111, il quale, con riferimento alle reti illegali, evidenzia il rapporto esistente tra l'azione svolta dalle reti, il blocco dei canali legali di ingresso e l'organizzazione dell'arrivo illegale di immigrati.

specializzazioni etniche³¹⁵. Nonostante ciò, sembra essere questo il metodo più efficace e immediato di incontro tra la domanda di manodopera poco qualificata (ma disposta a sottostare a condizioni di lavoro indecenti) e un'offerta di lavoro con poche esigenze, dunque facilmente adattabile.

Il mercato del lavoro si caratterizza anche per la segmentazione fra lavoro regolare e lavoro sommerso³¹⁶. Quest'ultimo, diffuso da Nord a Sud con particolare intensità nelle aree rurali del Paese, ha riguardato e continua a riguardare i nativi, gli europei ma soprattutto gli stranieri e va aggravandosi, a scapito di questi ultimi, incoraggiato dalla presenza in Italia di una forte componente di migranti irregolari.

Gli immigrati c.d. “*undocumented*”, vale a dire privi dei documenti richiesti dal Paese di destinazione per l'ingresso e il soggiorno regolari, rappresentano senza dubbio la forza lavoro più debole e appetibile con cui “stringere” rapporti di lavoro irregolari, verso cui esercitare pratiche di sfruttamento del lavoro e di reclutamento illecito. In cambio, i datori di lavoro sanno di ottenere manodopera a basso costo, possibilità di interrompere in qualunque momento il rapporto di lavoro e, soprattutto, reticenza. Il rischio di essere espulsi per il reato di clandestinità di cui all'art. 10-*bis*, T.u. immigrazione se trovati senza documenti ha infatti esposto gli irregolari al “ricatto esistenziale”³¹⁷ da parte di approfittatori e organizzazioni criminali. Si spiega anche in tal modo il numero esiguo di denunce per sfruttamento del lavoro³¹⁸.

³¹⁵ M. AMBROSINI, *Perché e come gli immigrati continuano a lavorare in Italia*, cit., pp. 562-565; M. AMBROSINI, *Migrazioni*, Egea, Milano, 2017, pp. 58-60; F. PINTALDI-M.E. PONTECORVO-M. TIBALDI, *Occupati e disoccupati stranieri nella Rilevazione sulle forze di lavoro Istat*, cit., p. 263. Sul ruolo delle reti nel settore agricolo cfr. W. CHIAROMONTE, «*Cercavamo braccia, sono arrivati uomini*». *Il lavoro dei migranti in agricoltura fra sfruttamento e istanze di tutela*, cit., pp. 335-336.

³¹⁶ In dottrina, il fenomeno viene descritto attraverso varie locuzioni (lavoro irregolare, sommerso, non dichiarato, in nero). Generalmente, il lavoro sommerso – inteso come lavoro instaurato nell'ambito dell'economia informale, non dichiarato, o dichiarato solo in parte, all'autorità pubblica – viene ricondotto alla più ampia categoria del lavoro irregolare nella quale sono ricomprese le violazioni della disciplina lavoristica. Sulla distinzione tra le forme di lavoro irregolare vds. M. PERUZZI, *Lavoro irregolare, sommerso, non dichiarato, illegale: questioni definitorie nella prospettiva interna e dell'Unione europea*, in *Diritti Lavori Mercati*, 1, 2015, pp. 115 ss. Cfr. C. MERLINO-D. DE LELLIS, *Il lavoro “irregolare” e gli stranieri: focus sul settore agricolo*, in Centro Studi e Ricerche Idos (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione 2018*, Roma, 2018, p. 293. Cfr. M. FAIOLI, *Il lavoro prestato irregolarmente*, Milano, Giuffrè, 2008.

³¹⁷ Si può parlare di ricattabilità quale «variante semantica» della vulnerabilità del lavoratore straniero. In tali termini V. PAPA, *Paradossi regolativi e patologie occupazionali nel lavoro agricolo degli stranieri*, in P. CAMPANELLA (a cura di), *Vite sottocosto. 2° Rapporto presidio*, cit., p. 245 (nota 10).

³¹⁸ M. D'ONGHIA, *Immigrazione irregolare e mercato del lavoro. Spunti per una discussione*, cit., p. 472.

La situazione, come rappresentata, pare avvolgersi in un circolo vizioso nel quale la normativa finalizzata a combattere l'immigrazione irregolare finisce essa stessa per favorirne gli arrivi (dalle 300 mila unità nel 2013 alle 600 mila unità nel 2020³¹⁹), agevolando la diffusione del lavoro sommerso e le occasioni di sfruttamento lavorativo³²⁰. I dati confermano l'inefficacia di quei provvedimenti legislativi che, nel predisporre restrizioni drastiche al fine di contrastare l'immigrazione irregolare a tutela della sicurezza pubblica, finiscono invero per inasprire la già rigida dicotomia tra “noi” e “loro” lasciando irrisolti i veri nodi della c.d. questione migratoria.

2.9 (Segue). Le condizioni di lavoro degli immigrati durante la pandemia da Covid-19

La pandemia da Coronavirus, dichiarata tale dall'Organizzazione mondiale della Sanità nel marzo 2020, ha colpito molti lavoratori connazionali e stranieri in modo particolare gli autonomi, i precari e gli “invisibili”³²¹; tra questi ultimi, numerosi migranti il cui lavoro è prestato in assenza di *standard* minimi di tutela necessari a garantire condizioni dignitose di lavoro.

Già prima dell'inizio dell'emergenza sanitaria, nel solo comparto agricolo si stimava la presenza di circa 180 mila lavoratori in situazione di particolare vulnerabilità³²². Con la pandemia le diseguaglianze strutturali tra cittadini e stranieri nel mercato del lavoro si sono aggravate: da un lato, è stato registrato un

³¹⁹ Cfr. M. VILLA, *Migrazioni in Italia: tutti i numeri*, cit.

³²⁰ Cfr. L. CALAFÀ, *Lavoro irregolare (degli stranieri) e sanzioni. Il caso italiano*, in *Lavoro e diritto*, 1, 2017, p. 74; W. CHIAROMONTE, «Cercavamo braccia, sono arrivati uomini». *Il lavoro dei migranti in agricoltura fra sfruttamento e istanze di tutela*, cit., pp. 329, 348.

³²¹ Con il termine “invisibili” vuole farsi qui riferimento agli stranieri che lavorano nel territorio della nazione senza che qualcuno (ad eccezione del datore e del caporale) sappia della loro esistenza. L'invisibilità dei lavoratori migranti però si manifesta materialmente sotto molteplici forme: basti pensare alle condizioni lavorative di cui sono vittime, alle drammatiche condizioni abitative, all'impoverimento, alla precarietà del lavoro connessa alla precarietà giuridica, dunque alla mancanza di un titolo stabile per soggiornare e lavorare in Italia che non consente di costruire una progettualità esistenziale e di vita.

³²² Secondo il V Rapporto Agromafie e caporalato a cura dell'Osservatorio Placido Rizzotto e FLAI-CGIL dell'ottobre 2020, sarebbero circa 180 mila nel solo comparto agricolo i lavoratori particolarmente vulnerabili, soggetti a fenomeni di sfruttamento e caporalato.

aumento degli sfruttati in quei settori dove il lavoro non poteva essere trasferito *online* (circa 40-55 mila in più nel comparto agricolo), con un incremento dell'orario di lavoro, del numero di ore lavorate e non registrate e una diminuzione della retribuzione³²³; dall'altro, molti immigrati che svolgevano un'attività economica nel territorio italiano già prima del 2020 hanno perso il lavoro a causa delle chiusure selettive rese necessarie durante il picco dei contagi (ristoranti, alberghi, più in generale strutture ricettive dove i cittadini extra-Ue svolgono mansioni poco qualificate). Molte lavoratrici e molti lavoratori stranieri occupati come *colf* e badanti, inoltre, sono stati sospesi a causa del diffondersi dello *smart working*, che ha permesso a tanti italiani di prendere direttamente in carico la cura della casa e dei familiari, evitando così anche il rischio di incontrare gente estranea al nucleo dei conviventi³²⁴.

La principale conseguenza di tali dinamiche è stata la notevole riduzione dell'occupazione degli stranieri (-10,4% nel 2020 a fronte del -2,8% nel 2019) nel mercato del lavoro italiano con un'inversione di rotta significativa rispetto alla crisi finanziaria del 2007³²⁵.

La diffusione capillare di forme di lavoro “nero” e “grigio”³²⁶, peraltro, ha impedito a molti stranieri di beneficiare delle misure di *welfare*, in particolare dell'indennità Covid-19. Ai braccianti, ad esempio, si richiedeva un certo numero di giornate di lavoro registrate nell'arco dell'anno 2019 che, tuttavia, come da sempre accade, il datore si limita a dichiarare solo successivamente al verificarsi di controlli ispettivi e, comunque, in un numero inferiore a quello delle giornate di

³²³ M. OMIZZOLO, *Sfruttamento, caporalato e lavoratori migranti in agricoltura al tempo del Covid-19*, in Centro Studi e Ricerche Idos (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione 2020*, cit., p. 289; ID., *Deumanizzazione e sistema padronale delle agromafie in Italia*, in *Equal. Il diritto antidiscriminatorio*, 2.12.2020, www.dirittoantidiscriminatorio.it/deumanizzazione-e-sistema-patronale-delle-agromafie-in-italia/.

³²⁴ Vds. M. AMBROSINI, *L'immigrazione al tempo della pandemia: nuove difficoltà, scoperte impreviste, opportunità insperate*, cit., p. 14.

³²⁵ R. QUARANTA-F. TRENTINI-C. VILLOSIO, *Non tutti i lavoratori sono uguali davanti alla pandemia*, in *lavoce.info*, 18.05.2021.

³²⁶ Nell'ambito del lavoro prestato irregolarmente si possono distinguere forme di lavoro “grigio”, che si manifesta nell'assunzione regolare del lavoratore la cui prestazione, ad esempio, è dichiarata per un numero di ore inferiore rispetto a quelle effettivamente lavorate, forme di lavoro “nero” in cui il lavoratore, sconosciuto agli enti di previdenza e di vigilanza, è privo di contratto e di tutele previste dalla legge e/o dai contratti collettivi di lavoro, fino a ricomprendere le manifestazioni più gravi dello sfruttamento lavorativo definite para-schiavistiche. Si rinvia, sul punto, al Cap. III.

lavoro effettivamente svolte, necessarie, invece, per ottenere le misure di sostegno economico³²⁷.

Le condizioni lavorative degli stranieri, peraltro, sono peggiorate anche con riferimento al settore terziario, in particolare al settore della logistica³²⁸ di cui emblematico è divenuto il caso dei ciclo-fattorini.

Durante i primi mesi della pandemia in cui le richieste di servizi di *food-delivery* erano in forte aumento, le indagini condotte dalla Procura di Milano hanno portato allo scoperto situazioni di grave sfruttamento che coinvolgevano richiedenti asilo in stato di bisogno e in forte isolamento sociale, reclutati come *riders* da società di intermediazione (c.d. *fleet partners*) per Uber Italy Srl, uno dei colossi del capitalismo digitale³²⁹.

I lavoratori stranieri erano sottoposti a un regime quasi schiavistico di sopraffazione retributivo (la paga a cottimo era di tre euro a consegna) e trattamentale, costretti a subire minacce di disattivazione dell'*account* (vale a dire perdita dell'occupazione nel linguaggio delle piattaforme), trattenimento delle mance corrisposte dai clienti, detrazione sulla retribuzione in caso di mancata accettazione o di cancellazione degli incarichi, infine, numerose violazioni in materia di sicurezza del lavoro e di sicurezza stradale³³⁰.

La crisi innescata dalla pandemia mondiale ha comportato, dunque, una generale riduzione della "qualità" del lavoro svolto dagli stranieri nei diversi settori dell'economia. Da ultimo, seppure non lo ha determinato, ha certamente alimentato lo sfruttamento dei "migranti della *gig-economy*" all'interno del più vasto fenomeno del "caporalato digitale". Sul punto si tornerà in seguito (*Infra*, Cap. III, § 3.4).

³²⁷ Vds. E. SANTORO-C. STOPPIONI, *Il contrasto allo sfruttamento lavorativo: i primi dati dall'applicazione della legge 199/2016*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2, 2019, p. 271 ss.

³²⁸ I dati forniti dai carabinieri del N.a.s. e del N.i.l. dimostrano come il terziario si colloca oggi per irregolarità emerse subito dopo il comparto agricolo, superando così il settore industriale, vds. D. SARTORI, *I permessi di soggiorno per i lavoratori stranieri gravemente sfruttati: il coraggio di denunciare e il dovere di prevenire*, in *Filodiritto*, 11.02.2020, p. 2.

³²⁹ Sul caso Uber si rinvia a Trib. Milano, sez. mis. prev., decreto 28 maggio 2020, n. 9.

³³⁰ Sul tema, vds. C. INVERSI, *Caporalato digitale: il caso Uber Italy Srl*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2021, p. 340, la quale sottolinea come il pagamento risultasse di gran lunga inferiore a quella regolarmente pagata da Uber (in media, 11 euro a consegna); cfr. M. GALLI, "Un sistema per disperati". *Migranti, sfruttamento lavorativo "digitale" e strumenti penali*, in *ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza*, ottobre 2020, p. 2.

CAPITOLO III

Lo sfruttamento dei lavoratori migranti in Italia e in Spagna

SOMMARIO: **3.1** Caratteristiche, forme e dimensioni dello sfruttamento lavorativo. – **3.2** Sfruttamento e vulnerabilità: *focus* sui lavoratori immigrati regolarmente soggiornanti – **3.3** (*Segue*). L'inevitabile punto di incontro tra irregolarità amministrativa e prestazione irregolare del lavoro: *focus* sui migranti irregolari – **3.4** Dal para-schiavismo nelle campagne allo sfruttamento nelle metropoli: le nuove frontiere del caporalato. – **3.5** Il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. – **3.6** (*Segue*). Il ruolo della giurisprudenza penale nell'interpretazione degli indici di sfruttamento e dello stato di bisogno. – **3.7** (*Segue*). Il ruolo dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro e della *Inspección de Trabajo y de Seguridad Social*. – **3.8** Oltre la sanzione penale: le misure preventive contro lo sfruttamento del lavoro e il caporalato.

3.1 Caratteristiche, forme e dimensioni dello sfruttamento lavorativo

Il tema dello sfruttamento del lavoro si colloca agli antipodi di quello del lavoro dignitoso poiché racchiude pratiche e prassi *contra legem* che ledono massimamente la dignità umana.

Prima di guardare più da vicino alle misure di contrasto e prevenzione allo sfruttamento del lavoro, si tenterà di esaminare – nelle pagine che seguono – le caratteristiche principali, le forme e le dimensioni che il fenomeno assume in Italia e in Spagna³³¹ con riferimento sia all'estensione territoriale sia ai diversi settori dell'economia dei due Paesi, sottolineando il ruolo cruciale della vulnerabilità dei non cittadini nel favorire le condizioni di sfruttamento.

³³¹ Deve qui precisarsi che le parti del testo in cui si fa specifico riferimento alla Spagna e/o al raffronto tra i due Paesi saranno opportunamente segnalate. Dove manca, il riferimento è solo all'ordinamento italiano.

La migrazione rappresenta un forte facilitatore dello sfruttamento del lavoro³³²: la precaria condizione giuridica dei migranti unitamente alla fragilità economica e alle barriere linguistiche e culturali favorisce la limitazione o, spesse volte, la lesione dei diritti fondamentali universalmente riconosciuti nonché dei diritti relativi ai rapporti economici (retribuzione, previdenza, assistenza) strettamente connessi alle pratiche di sfruttamento.

È un dato di comune esperienza l'interazione dello sfruttamento con alcuni elementi di contesto, ossia con circostanze che ne agevolano l'evoluzione e la diffusione. Esistono, al riguardo, dei fattori di rischio legati, ad esempio, al quadro regolativo dell'immigrazione, alle condizioni personali dei lavoratori, al modello contrattuale di lavoro a cui si accede, o ancora, alla dipendenza del lavoratore dal datore di lavoro³³³.

Iniziando dal quadro regolativo delle migrazioni economiche, si vuole qui evidenziare che le criticità e le limitazioni descritte poc'anzi (*Supra*, Cap. II, § 2.5 ss.) sull'accesso al lavoro degli stranieri incidono anche sulle condizioni di lavoro costringendo, ancora oggi, molti immigrati a vivere in condizioni di segregazione sociale, a lavorare in un mercato del lavoro fortemente duale dove la distanza tra autoctoni e stranieri è immediatamente percepibile, e a subire situazioni di sfruttamento e di ricattabilità soprattutto nei settori più marginali dell'economia³³⁴. Si rinvia la trattazione degli altri fattori di rischio alle pagine che seguiranno, poiché sintonici con gli argomenti che verranno ivi discussi.

Venendo al concetto di sfruttamento, si è concordi nel dire che il diritto del lavoro non ne offre una (univoca) definizione. Trattasi, infatti, di un fenomeno dalle

³³² Cfr. S. LAFORGIA, *Il contrasto allo sfruttamento lavorativo dei migranti*, in W. CHIAROMONTE-M.D. FERRARA-M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, Bologna, il Mulino, 2020, p. 175, secondo cui, osservando il rapporto tra sfruttamento del lavoro e fenomeno migratorio non c'è dubbio che «sono i migranti la platea d'elezione del mercato del lavoro degli sfruttati».

³³³ È quanto emerso da uno studio europeo sui principali fattori di rischio dello sfruttamento. Vds. EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Severe Labour Exploitation: Workers Moving within or into the European Union*, Lussemburgo, 2015.

³³⁴ Così, M. OMIZZOLO, *Sfruttamento, caporalato e lavoratori migranti in agricoltura al tempo del Covid-19*, in Centro Studi e Ricerche Idos (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione 2020*, cit., p. 288. Secondo il V Rapporto Agromafie e caporalato sarebbero, peraltro, circa 180 mila nel solo comparto agricolo i lavoratori particolarmente vulnerabili, e quindi, soggetti a fenomeni di sfruttamento e caporalato. Vds. OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO-FLAI CGIL (a cura di), *Agromafie e caporalato. V Rapporto*, Scheda di sintesi, Roma, ottobre 2020, https://www.flai.it/wp-content/uploads/2020/11/Sintesi_Stampa5Rapporto.pdf.

molteplici sfaccettature e sfumature, che abbraccia diversi ambiti (tra cui quello del diritto penale) e si interseca con altri temi (quali la schiavitù e la tratta)³³⁵.

Nella prospettiva giuslavoristica risulta più immediato disegnare un ritratto dello sfruttamento utilizzando *a contrario* i principali *standards* minimi inderogabili stabiliti dalla disciplina individuale e collettiva del lavoro, con particolare riferimento alla normativa in materia di salute e sicurezza, alla disciplina sull'orario di lavoro, sulla retribuzione, alla tutela assicurativa. In altre parole, a riempire di disvalore la nozione di sfruttamento del lavoro è il *modo* in cui quest'ultimo si svolge: prestare la propria attività lavorativa senza il rispetto delle norme sull'orario di lavoro, in un regime di pause, ferie e riposi settimanali negati, oppure in assenza delle condizioni di sicurezza sul lavoro previste dalla legge (sopportando così il rischio, o ricevendo un pregiudizio concreto per la salute), o ancora, percepire retribuzioni difformi dai minimi stabiliti dalla contrattazione collettiva sono tutte espressioni patologiche dello sfruttamento, poiché al lavoratore si richiede una prestazione «eccessiva e pregiudizievole»³³⁶ per la sua salute psico-fisica nonché contraria alle prescrizioni della normativa in materia³³⁷. Brevemente, dove mancano forme di tutela nel rapporto di lavoro lì si insinuano le ipotesi di sfruttamento.

Non deve trascurarsi, però, che a una dimensione “patologica” dello sfruttamento – contraria ai principi e ai diritti di ispirazione anche sovranazionale³³⁸

³³⁵ Sul rapporto tra sfruttamento lavorativo, tratta ai fini di sfruttamento e schiavitù con sfruttamento, vds. A. DI MARTINO, *Sfruttamento del lavoro. Il valore del contesto nella definizione del reato*, cit., p. 275 ss.; ID., *Stato di bisogno o condizione di vulnerabilità tra sfruttamento lavorativo, tratta e schiavitù. Contenuti e metodi fra diritto nazionale e orizzonti internazionali*, in *Archivio penale*, 1, 2019, p. 43 ss.

³³⁶ Così, S. LAFORGIA, *Il contrasto allo sfruttamento lavorativo dei migranti*, in W. CHIAROMONTE-M.D. FERRARA-M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, cit., p. 174.

³³⁷ Da ultimo, vds. M. D'ONGHIA-S. LAFORGIA, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale: una lettura giuslavoristica*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2021, p. 233 ss., che avanzano riflessioni critiche sul punto. Le Autrici rilevano come «questo *modus procedendi*, però, finisce per parcellizzare le tutele rispetto al fenomeno demandando a controversie per lo più individuali la tutela dei singoli istituti [...], così come la giurisprudenza del lavoro testimonia».

³³⁸ Tra questi non va dimenticato il lavoro decente (*decent work*) che si basa sull'idea del lavoro quale fonte di dignità personale, di stabilità familiare, di pace nella comunità, democrazia e crescita economica. Il concetto di lavoro dignitoso, lanciato nel 1999 dall'OIL, è stato istituzionalizzato formalmente nel giugno 2008 quando la *Decent Work Agenda* è confluita nella Dichiarazione sulla Giustizia Sociale per una Globalizzazione Giusta. Successivamente, durante l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del settembre 2015, il lavoro dignitoso e i quattro pilastri dell'Agenda per il lavoro dignitoso sono diventati parte integrante della nuova Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Il Rapporto “*Decent work*” è consultabile al sito <https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09605/09605%281999-87%29.pdf>. Le considerazioni alla

– si affianca un'altra, per così dire, “fisiologica” «che lo scambio capitalistico sempre comporta»³³⁹. L'elemento di discriminazione può individuarsi, allora, nella limitazione o, peggio, nella lesione dei diritti fondamentali della persona umana³⁴⁰ da cui dipende anche l'assoggettamento, più o meno intenso, del lavoratore al datore di lavoro³⁴¹.

Il fenomeno, così come rappresentato, è riconducibile al tema dello squilibrio di potere tra le parti del rapporto di lavoro individuale, ossia alla debolezza contrattuale del lavoratore e alla conseguente violazione dei suoi diritti³⁴². È in questo senso che lo sfruttamento si configura come un elemento patologico del contratto³⁴³ la cui parte debole è frequentemente rappresentata dagli immigrati, manodopera «a basso costo e a bassa esigibilità di diritti»³⁴⁴.

A questo punto, volendo identificare le forme dello sfruttamento deve precisarsi che non esiste una sola tipologia potendo quest'ultimo assumere diversi aspetti, forme e intensità. Come è stato sottolineato, «tra un estremo, dato dalle “slavery

base del *decent work* venivano poi rafforzate dall'Agenda per una migrazione equa, discussa durante la Conferenza Internazionale del Lavoro nel giugno 2014: vds. il Rapporto del Direttore Generale alla Conferenza Internazionale del Lavoro, 103° sessione, 2014, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/publication/wcms_247930.pdf. Sul tema schiavitù nel lavoro contemporaneo e *decent work* si rinvia a G. BRONZINI, *La schiavitù nel lavoro contemporaneo. Dal decent work ai diritti oltre la subordinazione*, in *Parolechiave*, 1, 2016, pp. 49-66.

³³⁹ Così, S. LAFORGIA, *Il contrasto allo sfruttamento lavorativo dei migranti*, in W. CHIAROMONTE-M.D. FERRARA-M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, cit., p. 173.

³⁴⁰ È stato già detto nel Capitolo II (nota 99) che se lo sfruttamento viene inteso come utilizzazione delle energie psico-fisiche del lavoratore messe al servizio del datore di lavoro al fine di ricavarne un guadagno, un vantaggio, un utile, esso si rivela un elemento inscindibile, quasi fisiologico, del rapporto di lavoro. Se però le condizioni di lavoro conducono la parte debole del rapporto a subire limitazioni e/o privazioni dei diritti fondamentali della persona umana, lo sfruttamento trasmuta da elemento fisiologico a elemento patologico del rapporto di lavoro e della relazione tra le parti. Sul tema si rinvia alle fonti già indicate in quella sede.

³⁴¹ Alcuni studi hanno individuato proprio nella “qualità” della relazione tra datore di lavoro e lavoratore l'elemento principale per inquadrare il fenomeno dello sfruttamento lavorativo, più o meno grave. Sul punto cfr. F. CARCHEDI-G. MOTTURA-E. PUGLIESE (a cura di), *Il lavoro servile e le nuove schiavitù*, Milano, Franco Angeli, 2003.

³⁴² Cfr. M. OMIZZOLO, *La lotta dei braccianti indiani della provincia di Latina contro lo sfruttamento lavorativo e il caporalato: lo sciopero del 18 aprile 2016*, in E. GALOSSO (a cura di), *(Im)migrazione e sindacato. Nuove sfide, universalità dei diritti e libera circolazione*, VII Rapporto, Roma, Ediesse, 2017, p. 270, secondo cui una delle primissime condizioni che costituisce la base dello sfruttamento lavorativo è data da «un'evidente relazione asimmetrica di potere col datore di lavoro, titolare del potere decisionale che manifesta in via esclusiva e diretta».

³⁴³ S. MARKS, *Exploitation as an International Legal Concept*, in W. MATLASKE-S. COSTA-H. BRUNKHORST (a cura di), *Contemporary Perspective on Justices*, Hampp-Verlag, 2010, p. 145.

³⁴⁴ Così R. NUNIN, *Sicurezza sul lavoro e lavoratori immigrati: profili regolativi e questioni ancora aperte a cinque anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2008*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 4, 2013, p. 87.

and slavery-like practices”, e il suo opposto, dato da situazioni di lavoro libero con piena garanzia dei “labour standards”, possono riscontrarsi diverse situazioni in cui i diritti dei lavoratori risultano (per così dire) diluiti e progressivamente ridotti»³⁴⁵.

Il livello di gravità maggiore è pertanto rappresentato da quelle forme di sfruttamento che assumono i tratti della riduzione in schiavitù e servitù, e del lavoro forzato (*forced labour*). Trattasi di estrinsecazioni del fenomeno caratterizzate da forme di coercizione (violenza, minacce) che determinano la totale spersonalizzazione (*rectius*: reificazione) del lavoro umano e della persona³⁴⁶.

Si commetterebbe un errore se si pensasse che situazioni come quelle appena descritte siano ormai lontane dalla nostra epoca³⁴⁷. Nonostante numerosi documenti internazionali ed europei abbiano vietato e abolito il lavoro forzato e la schiavitù³⁴⁸

³⁴⁵ Così N. BOSCHIERO, *Lo sfruttamento economico dei lavoratori migranti: vecchie o nuove forme di schiavitù nell'era della "private economy"?*, in *Diritti umani e diritti internazionali*, 4, 2010, p. 350.

³⁴⁶ Sul tema, in una prospettiva internazionale, si rinvia a S. CANTONI, *Lavoro forzato e "nuove schiavitù" nel diritto internazionale*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 15 ss. Vds. inoltre V. CORBANESE-G. ROSAS, *Protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo. Un'analisi comparativa*, Roma, Organizzazione Internazionale del Lavoro, 2020, p. 13.

³⁴⁷ Sul punto vds. T. CASADEI, *La schiavitù «dei contemporanei»*, in *Ragion pratica*, 35, 2010, p. 335. Cfr. K. BALES, *I nuovi schiavi. La merce umana nell'economia globale*, Feltrinelli, 2000 (1° ed.), p. 26; T. CASADEI, *Tra storia e teorizzazione giuridica: per un inquadramento dei caratteri della schiavitù contemporanea*, in M. SIMONAZZI-T. CASADEI (a cura di), *Nuove e antiche forme di schiavitù*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, p. 148.

³⁴⁸ Le fonti alle quali ci si riferisce sono, per quanto concerne il lavoro forzato: la Convenzione OIL n. 29, del 10 giugno 1930, sul lavoro forzato e obbligatorio, e la Convenzione OIL n. 105, del 25 giugno 1957, sull'abolizione del lavoro forzato. Per quanto concerne la schiavitù: la Convenzione sulla schiavitù della Società delle Nazioni, adottata a Ginevra il 25 settembre del 1926 (ratificata in Italia con il r.d. 26 aprile 1928, n. 1723), in cui è stata affermata ed elaborata, per la prima volta, in maniera puntuale una definizione giuridica di schiavitù, che costituisce un importante quadro di riferimento definitorio per gli Stati. Per schiavitù si intende lo stato o la condizione di un individuo su cui vengono esercitati solo alcuni o tutti i poteri inerenti al diritto di proprietà. Vds. S. LA ROCCA, *La schiavitù nel diritto internazionale e nazionale*, in F. CARCHEDI-G. MOTTURA-E. PUGLIESE (a cura di), *Il lavoro servile e le nuove schiavitù*, Milano, Franco Angeli, 2003, p. 170. Ancora, tra le fonti si fa riferimento all'art. 4 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, approvata a Parigi il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, che segna un passaggio fondamentale sia per l'affermazione del divieto di schiavitù sia per la costruzione di un'adeguata protezione dei diritti dell'individuo. Deve segnalarsi, inoltre, la previsione di cui all'art. 4 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), che ribadisce e consacra il divieto di schiavitù o di servitù. Infine, assume rilevanza la Convenzione supplementare per l'abolizione della schiavitù, della tratta degli schiavi e delle istituzioni e pratiche analoghe alla schiavitù, stipulata dall'ONU a Ginevra il 7 settembre 1956 (ratificata dall'Italia nel 1958 con la legge n. 1304 del 20 dicembre 1957) e volta ad estendere e rafforzare la portata della Convenzione del 1926 «non solo alla schiavitù storicamente intesa, ma anche a quelle forme non così evidenti o non legalmente previste che presentino le medesime caratteristiche di inciviltà». In questi termini, E. FALLETTI, voce *Schiavitù*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, Sezione civile, Aggiornamento VI, Utet, 2012, p. 900.

sia nella sua dimensione più “antica” sia nei suoi tratti “contemporanei”, in Italia, ad esempio, sono 150 mila – tra quelli rilevati – i lavoratori ancora obbligati a condizioni para-schiavistiche³⁴⁹. Seppure le forme di schiavitù e servitù sono divenute illegali esse continuano tuttavia ad essere socialmente accettate e si rivelano, per la parte datoriale, una strategia vantaggiosa di produzione in grado di generare una redditività maggiore a basso costo del lavoro³⁵⁰.

Ad un livello intermedio si collocano le condizioni di lavoro al di sotto dei normali *standards* lavorativi, associate a più o meno gravi violazioni di obblighi contrattuali e/o di legge (si parla, in alcuni casi, di grave sfruttamento lavorativo³⁵¹). Trattasi, generalmente, di situazioni appartenenti al lavoro irregolare o sommerso espressione, quest’ultima, con cui ci si riferisce più nel dettaglio alle ricadute fiscali che i rapporti di lavoro non dichiarati hanno sulla economia del Paese, in particolare sulla economia sommersa³⁵².

Humus di molteplici situazioni di sfruttamento, talvolta difficilmente distinguibili le une dalle altre, è il lavoro irregolare o, per meglio dire, il «lavoro

³⁴⁹ Vds. M. OMIZZOLO, *Sfruttamento, caporalato e lavoratori migranti in agricoltura al tempo del Covid-19*, in Centro Studi e Ricerche Idos (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione 2020*, cit., p. 288. Vds. anche T. CASADEI, *Tra storia e teorizzazione giuridica: per un inquadramento dei caratteri della schiavitù contemporanea*, in M. SIMONAZZI-T. CASADEI (a cura di), *Nuove e antiche forme di schiavitù*, cit., p. 148, secondo cui «nel mondo contemporaneo, la schiavitù è un fenomeno complesso, multiforme e in continua evoluzione: “ritorna”, a volte è “latente”, si presenta in nuove configurazioni (per questo viene definita in molta letteratura “nuova”) o con modalità contigue a quella tradizionale (“paraschiavili” come le definisce qualcuno)»; cfr. E. NOCIFORA, *Quasi schiavi: paraschiavismo e super-sfruttamento nel mercato del lavoro del XXI secolo*, Maggioli editore, 2014 (1° ed.), p. 38, secondo cui «l’avvento del lavoro schiavistico e paraschiavistico nelle società contemporanee è una delle trasformazioni più significative che siano avvenute nel corso degli ultimi anni. Si tratta di una trasformazione sorprendente se si pensa che tutta la cultura dell’Ottocento e del Novecento è stata incentrata sugli sforzi di normazione, sempre più esplicita ed articolata, del rapporto di lavoro allo scopo di consentire ai lavoratori di accedere ad un sistema delle garanzie predisposto a loro favore».

³⁵⁰ Cfr. K. BALES, *I nuovi schiavi. La merce umana nell’economia globale*, cit., p. 20; M. ROCCELLA, *La condizione del lavoro nel mondo globalizzato fra vecchie e nuove schiavitù*, in *Ragion pratica*, 2, 2010, p. 425 ss.

³⁵¹ Con il concetto di “grave sfruttamento lavorativo” è stato fatto riferimento alle condizioni di lavoro abusanti caratterizzate da orari di lavoro prolungati ben oltre la normale soglia, riposi scarsi o addirittura inesistenti, paga notevolmente più bassa di quella stabilita dalla legislazione vigente e condizioni di vita e abitative precarie. Vds. sul punto ACCEM, *Human trafficking for labour exploitation*, Madrid, 2008; E. PUGLIESE (a cura di), *Immigrazione e diritti violati. I lavoratori immigrati nell’agricoltura del Mezzogiorno*, Roma, Ediesse, 2013; F. CARRERA-F. DOLENTE, *Nuove schiavitù, lavoro gravemente sfruttato e immigrazione: normative, definizioni e ruolo del sindacato*, in E. GALOSSO (a cura di), *(Im)migrazione e sindacato. Nuove sfide, universalità dei diritti e libera circolazione, VII Rapporto*, Roma, Ediesse, 2017, p. 253 ss.

³⁵² I dati riportati dall’ultimo rapporto (anno 2020) dell’Istituto di Statistica segnalano che l’impatto del solo lavoro irregolare sull’economia dello Stato è di circa 80 milioni di euro, vds. <https://www.istat.it/it/files/2020/10/Economia-non-osservata-nei-conti-nazionali.pdf>.

prestato irregolarmente»³⁵³. Qui si collocano, più in generale, le irregolarità riconducibili al lavoro “nero” e al lavoro “grigio”³⁵⁴.

Nel primo caso, più eclatante, il rapporto di lavoro è del tutto sconosciuto alle autorità competenti pertanto al lavoratore, in assenza di un normale contratto di lavoro, vengono negate le tutele previste dalla legge e dai contratti collettivi.

Accanto a queste ipotesi si sviluppano quelle più subdole riconducibili al lavoro “grigio”, ossia al lavoro contrattualizzato e formale che, pur estrinsecandosi in una cornice di legalità (i rapporti di lavoro, infatti, sono portati a conoscenza delle autorità pubbliche), tuttavia si svolge in violazione delle norme che lo regolamentano. Si pensi, ad esempio, alla variazione dei compensi orari tra quanto dichiarato e quanto di fatto percepito, alle infinite variazioni e violazioni concernenti la normativa relativa all’orario di lavoro, i riposi, le ferie, i congedi, la malattia, etc.³⁵⁵.

L’articolazione dei rapporti lavorativi in Italia e in Spagna non è distante. In entrambi i Paesi del Mediterraneo si sviluppano casi di lavoro “grigio” e di lavoro “nero”. Uno studio comparativo sul grave sfruttamento dei lavoratori stranieri in

³⁵³ Così, M. FAIOLI, voce *Lavoro irregolare*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche*. Sezione Commerciale, Torino, Utet, 2009, p. 440 ss. Secondo l’Autore, “lavoro prestato irregolarmente” è una formula che qualifica meglio, dal punto di vista strettamente giuridico, il lavoro irregolare o sommerso in quanto qualifica la figura del lavoro non dichiarato, ma anche quella del lavoro non correttamente utilizzato, o quella del lavoro con sfruttamento «fino a identificare, e a sanzionare per gradi, le varie fattispecie che l’urgenza sociale proporrà di volta in volta». Vds. anche M. FAIOLI, *Il lavoro prestato irregolarmente*, Milano, 2008.

³⁵⁴ Nel più ampio *genus* del lavoro irregolare possono ricomprendersi il cosiddetto lavoro “nero”, il lavoro sommerso, il lavoro “grigio”, il lavoro informale, il lavoro illegale, il lavoro non dichiarato. Vds. sul tema M. RUSSO, *Qualche riflessione sul lavoro irregolare*, in *WP C.S.D.L.E.* “Massimo D’Antona”. IT - 339/2017, pp. 2-3. In ogni caso, ciò che accomuna le diverse specie di irregolarità è la loro possibile riconduzione a un rapporto di lavoro per il quale non sono stati adempiuti – in tutto o in parte – gli obblighi vigenti in materia civile, amministrativa, fiscale, previdenziale e assicurativa, come definiti dall’art. 1, l. 18 ottobre 2001, n. 383.

³⁵⁵ Vds. M. PERUZZI, *Lavoro irregolare, sommerso, non dichiarato, illegale: questioni definitorie nella prospettiva interna e dell’Unione europea*, cit., pp. 115 ss.; C. MERLINO-D. DE LELLIS, *Il lavoro “irregolare” e gli stranieri: focus sul settore agricolo*, in Centro Studi e Ricerche Idos (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione 2018*, cit., p. 293. Inoltre, il lavoro grigio può manifestarsi tramite il fenomeno dei c.d. “falsi braccianti”: le giornate di lavoro sono “vendute” a lavoratori che non hanno effettivamente prestato servizio ma che, pagando loro stessi i contributi, accedono agli ammortizzatori sociali come la disoccupazione agricola e gli assegni familiari. Questa pratica ha incidenza sull’erario per centinaia di milioni di euro. Vds. M. PANARIELLO (a cura di), *E(u)xploitation. Il caporalato: una questione meridionale. Italia, Spagna, Grecia*, 2021, p. 23, il testo è disponibile al link https://www.associazioneterra.it/wp-content/uploads/2021/02/EUxploitation_WEB.pdf.

agricoltura ne ha messo in luce i principali aspetti³⁵⁶. I salari, innanzitutto, risultano estremamente bassi: i lavoratori migranti sono soliti ricevere paghe che corrispondono a circa la metà del salario stabilito dagli accordi collettivi di ciascun Paese. Anche il lavoro a cottimo rappresenta una pratica diffusa, seppure formalmente proibita. L'abuso peggiore, tuttavia, si verifica quando gli stranieri non vengono pagati per ragioni – che sempre esprimono una evidente relazione asimmetrica di potere con il datore di lavoro, titolare esclusivo del potere decisionale – contro le quali, in assenza di alternative, il lavoratore non può difendersi né avanzare pretese. Si tratta, allora, di accettare situazioni di lavoro in semi-schiavitù³⁵⁷ come dimostrano i casi in cui gli immigrati lavorano per avere in cambio del cibo, un alloggio e la promessa di documenti per la regolarizzazione³⁵⁸.

Gli abusi riguardano poi le ore di lavoro che quasi mai sono prestabilite, mai del tutto retribuite e mai interamente dichiarate. In particolare, la mancata dichiarazione di tutte le giornate effettivamente lavorate è una delle tante forme di riduzione del costo del lavoro che, di recente, viene adoperata in Spagna anche per arginare l'aumento del salario minimo interprofessionale approvato negli ultimi anni e incrementato, da ultimo, nel 2020³⁵⁹.

Le condizioni di salute e sicurezza, infine, si rivelano inadeguate e insufficienti: in Italia, sistematica è la violazione delle norme di cui al d.lgs. n. 81/2008³⁶⁰. Con

³⁵⁶ Ci si riferisce al progetto europeo Agree (*Agricultural Job Right to End Foreign Workers Exploitation*) coordinato dalla Fondazione Giuseppe Di Vittorio sul grave sfruttamento dei lavoratori stranieri in agricoltura, vds. AGREE, *Lo sfruttamento (grave) dei lavoratori stranieri in agricoltura: un'analisi comparata*, Roma, Ediesse, 2015, p. 28 ss.

³⁵⁷ AGREE, *Lo sfruttamento (grave) dei lavoratori stranieri in agricoltura: un'analisi comparata*, cit., p. 49. Vds. anche F. CARRERA-F. DOLENTE, *Nuove schiavitù, lavoro gravemente sfruttato e immigrazione: normative, definizioni e ruolo del sindacato*, in E. GALOSSO (a cura di), *(Im)migrazione e sindacato. Nuove sfide, universalità dei diritti e libera circolazione, VII Rapporto*, cit., p. 263 ss.

³⁵⁸ AGREE, *Lo sfruttamento (grave) dei lavoratori stranieri in agricoltura: un'analisi comparata*, cit., p. 49.

³⁵⁹ Vds. M. PANARIELLO (a cura di), *E(u)xploitation. Il caporalato: una questione meridionale. Italia, Spagna, Grecia*, cit., p. 35. Secondo il Report, molte imprese, in Spagna, non hanno applicato l'incremento del salario minimo e questa è stata una delle ragioni, unitamente all'aumento della precarietà, al peggioramento delle condizioni di lavoro e all'uso abusivo della contrattazione di manodopera tramite le ETT, dello sciopero del settore agricolo indetto dai sindacati a Murcia il 4 dicembre 2020.

³⁶⁰ Trattasi del Testo Unico in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Per un approfondimento sul tema vds. R. NUNIN, *Sicurezza sul lavoro e lavoratori immigrati: profili regolativi e questioni ancora aperte a cinque anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2008*, cit., p. 76 ss.; C. DI CARLUCCIO, *Salute e sicurezza sul lavoro del lavoratore migrante tra conferme e*

l'avvento della pandemia la situazione è andata peggiorando in ragione della mancata distribuzione, specie tra i braccianti irregolari, dei dispositivi di sicurezza individuali anti-Covid e della predisposizione di condizioni alloggiative consone al distanziamento sociale che l'emergenza epidemiologica richiedeva.

Ritornando ai fattori di rischio a cui si è fatto riferimento all'inizio del paragrafo, lo sfruttamento deve considerarsi fortemente agevolato da quei modelli contrattuali non *standard* riconducibili a forme di lavoro flessibili e precarie, divulgatesi soprattutto dopo la recessione economica del 2007³⁶¹. Se da un lato si cercava di porre un argine alla disoccupazione, dall'altro è stato permesso allo sfruttamento di avanzare, mascherandosi talvolta dietro modelli contrattuali flessibili e solo apparentemente regolari. Accade frequentemente, invero, che il datore di lavoro faccia uso di schemi negoziali come il *part-time* a tempo determinato o i contratti per prestazioni occasionali le cui prescrizioni, tuttavia, non vengono quasi mai rispettate (nella prassi, il monte ore lavorato è di gran lunga superiore a quello statuito, la retribuzione è inferiore rispetto a quanto previsto dalla contrattazione, etc.)³⁶². In tale contesto, gli immigrati, che accedono quasi esclusivamente al lavoro caratterizzato dalla temporaneità e dalla precarietà dell'occupazione, sono facili vittime dello sfruttamento.

3.2 Sfruttamento e vulnerabilità: *focus* sui lavoratori immigrati regolarmente soggiornanti

sviluppi, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 2017, p. 45 ss.; L. CALAFÀ-V. PROTOPAPA, *Logiche interdisciplinari e salute dei migranti*, in *Lavoro e Diritto*, 1, 2021, p. 105 ss.

³⁶¹ Vds. W. CHIAROMONTE-V. FEDERICO, *The Labour Market Needs Them, But We Don't Want Them To Stay For Good: The Conundrum of Migrants, Refugees and Asylum Seekers' Integration in Italy*, in V. FEDERICO-S. BAGLIONI (Eds.), *Migrants, Refugees and Asylum Seekers' Integration in European Labour Markets. A Comparative Approach on Legal Barriers and Enablers*, cit., p. 199, che evidenziano come le principali e più recenti espressioni di questa tendenza, tradottasi poi in un simultaneo indebolimento della protezione tradizionalmente fornita ai lavoratori, sono racchiuse nella cosiddetta "riforma Fornero" (legge n. 92/2012) e nel cosiddetto "*Jobs Act*", un "pacchetto" composito di decreti legislativi adottati nel 2015. Cfr. G. TRIA, *Lavoro irregolare, lavoro transnazionale e immigrazione. Un'analisi quantitativa*, in F. DI MARZIO (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, Roma, Donzelli editore, 2017, p. 98.

³⁶² Vds. E. SANTORO-C. STOPPIONI, *Rapporto 2019 del Laboratorio sullo sfruttamento lavorativo e la protezione delle sue vittime di L'Altro Diritto & FLAI CGIL*, in *L'Altro Diritto. Rivista*, 4, 2020, p. 222.

Lo sfruttamento del lavoro e la vulnerabilità della manodopera immigrata sono due fattori strettamente collegati di cui uno, in particolare, dipende dall'altro: maggiore è la vulnerabilità del soggetto più grande è il rischio che quest'ultimo diventi vittima di sfruttamento lavorativo³⁶³.

Insita nello *status* di migrante – propriamente inteso come colui che si allontana dal Paese di origine, dalla sua casa e dai suoi affetti (secondo il corrispettivo greco di migrazione “*apoikesis*”, da “*apò*” e “*oikía*”, che indica letteralmente la lontananza dalla propria casa) – la vulnerabilità deriva da una serie di fattori che si intersecano e coesistono simultaneamente, influenzandosi a vicenda³⁶⁴.

Nel paragrafo precedente è stato fatto accenno solamente ad alcuni di essi. Devono, a questo punto, essere esaminati gli altri elementi che facilitano lo sfruttamento, questa volta strettamente correlati alla dimensione individuale e personale di chi migra.

Innanzitutto, deve menzionarsi la difficoltà degli stranieri di comprendere la lingua del Paese di destinazione, vero e proprio strumento di potere, facilitatore delle relazioni sociali nella comunità ospitante. In secondo luogo, non vanno trascurati né la scarsa conoscenza che i migranti hanno dei propri diritti giuridici e previdenziali né il grave stato di bisogno inteso come «impossibilità di procurarsi altrimenti i mezzi di sussistenza»³⁶⁵. Entrambi questi fattori alimentano la

³⁶³ Sono molti i riferimenti in filosofia sul legame viscerale tra vulnerabilità e sfruttamento. Tra i tanti si segnala J. WOLF, *Marx and Exploitation*, in *The Journal of Ethics*, III, 1999, p. 105 ss. L'associazione tra sfruttamento e vulnerabilità coglie, secondo R.E. Goodin, a livello normativo, il punto fondamentale, ossia il dovere di proteggere le persone vulnerabili o in situazione di vulnerabilità, dovere che si esprime negativamente, con l'astensione da certi comportamenti, e positivamente in un agire che pone rimedio alla vulnerabilità, così R.E. GOODIN, *Exploiting a Situation and Exploiting a Person*, in A. REEVE (ed.), *Modern Theories of Exploitation*, London, Sage Publication, 1987, pp. 187-189.

³⁶⁴ Cfr. OHCHR, *Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations*, in www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf.

³⁶⁵ È quanto indicato dalla Corte di Cassazione che ha mostrato di intendere lo stato di bisogno come l'assenza di alternative al farsi sfruttare, vincolando la citata nozione al parametro dei mezzi di sussistenza: Cass., Sez. V, 4 febbraio 2014, n. 14591. Deve precisarsi che le necessità riconducibili ai bisogni economici non appartengono solamente al singolo migrante ma anche ai familiari con lui emigrati o rimasti nel Paese di origine. A tale proposito, vds. F. CARRERA-F. DOLENTE, *Nuove schiavitù, lavoro gravemente sfruttato e immigrazione: normative, definizioni e ruolo del sindacato*, in E. GALOSSO (a cura di), *(Im)migrazione e sindacato. Nuove sfide, universalità dei diritti e libera circolazione*, cit., p. 255. Vds. anche M. AMBROSINI, *L'immigrazione al tempo della pandemia: nuove difficoltà, scoperte impreviste, opportunità insperate*, cit., p. 14, secondo cui il valore delle rimesse è di straordinaria importanza per le famiglie rimaste in patria che contano su di esse per accedere alla sanità, all'istruzione, a cibo migliore e ad abitazioni più confortevoli. Valore assumono

dipendenza del lavoratore dal datore di lavoro, conducendo la parte debole del rapporto contrattuale a sottostare a qualunque condizione pur di non perdere occasioni di impiego³⁶⁶.

I fattori di rischio e di vulnerabilità a cui si è fatto riferimento – riassumibili anche nella formula sociologica di “dipendenza” (dipendenza dalla normativa, dipendenza dal datore di lavoro, dipendenza dalle necessità economiche), o in quella strettamente giuridica di “stato di bisogno” – costituiscono la struttura di base dello sfruttamento lavorativo.

Trattasi, in ultima analisi, di un sistema che viene favorito dalla macchinosità e dalla complessità delle procedure legate all’ingresso e al soggiorno dei migranti per ragioni di lavoro nonché dalla fragilità sociale ed economica dei più deboli le cui capacità di ribellarsi ai ritmi intensi del lavoro sottopagato e sfruttato è grandemente scemata essendo, *in primis*, fortemente limitata la libertà di scelta del migrante.

Lo sfruttamento del lavoro, che si aggrava drasticamente nei confronti degli irregolari (*Infra*, § 3.3), colpisce anche coloro che soggiornano regolarmente sul territorio. Tale prassi ha segnalato l’emergere di un nuovo e allarmante modello di relazioni socio-economiche in cui il fenomeno del lavoro sfruttato, o gravemente sfruttato, viene traslato e adattato a un contesto che, almeno nella teoria, non sfugge

anche le economie che fanno affidamento sulle rimesse «per rimediare alla fragilità dei fattori produttivi interni», così M. AMBROSINI, *Famiglie nonostante. Come gli affetti sfidano i confini*, Bologna, il Mulino, 2019.

³⁶⁶ Sul tema vds. E. SANTORO-C. STOPPIONI, *Il contrasto allo sfruttamento lavorativo: i primi dati dall’applicazione della legge 199/2016*, cit., p. 271, i quali sottolineano la mancanza di alternative dei migranti che «non hanno la possibilità di accedere ad impieghi migliori, sia perché privi di una formazione in grado di renderli più competitivi sul mercato del lavoro, sia per l’assenza di strategie politiche capaci di aumentare le loro *chances* occupazionali». Vds. V. FALERI, *Il lavoro agricolo. Modelli e strumenti di regolazione*, cit., pp. 87-88, secondo cui l’attrazione che il lavoro irregolare ha sui lavoratori migranti deriva anche dall’obiettivo di questi ultimi di guadagnare in fretta più denaro possibile da inviare alla famiglia rimasta nel Paese di origine; come è noto, infatti, il lavoratore straniero non ha interesse ad accumulare contributi pensionistici, convinto di rimanere nel Paese di destinazione solo temporaneamente, oltre al fatto che con molti Paesi terzi non vi sono accordi di conversione dei contributi maturati in caso di ritorno stabile in patria. Vds. anche M. OMIZZOLO, *La lotta dei braccianti indiani della provincia di Latina contro lo sfruttamento lavorativo e il caporalato: lo sciopero del 18 aprile 2016*, in E. GALOSSO (a cura di), *(Im)migrazione e sindacato. Nuove sfide, universalità dei diritti e libera circolazione*, cit., p. 271, secondo cui la vulnerabilità data da uno stato temporaneo di precarietà, povertà economica e fragilità sociale fa scaturire la predisposizione del migrante ad accettare qualsiasi occupazione pur di garantire la sussistenza propria e quella della sua famiglia. Cfr. G. TRIA, *Lavoro irregolare, lavoro transnazionale e immigrazione. Un’analisi quantitativa*, in F. DI MARZIO (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, cit., p. 96 ss.; OHCHR, *Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations*, cit.

ai controlli delle autorità competenti e si caratterizza per un maggiore rispetto delle regole³⁶⁷.

Sebbene il rapporto di lavoro che coinvolge un cittadino straniero non abbia delle peculiarità significative³⁶⁸ e nonostante sia stata tutelata la parità di trattamento per quanto concerne le condizioni di lavoro, la retribuzione, il licenziamento nonché la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro³⁶⁹, nella prassi, tuttavia, i lavoratori stranieri che soggiornano regolarmente in Italia con regolare contratto di lavoro³⁷⁰ così come

³⁶⁷ Vds. F. OLIVERI, *Giuridificare ed esternalizzare lo sfruttamento. Il caso dei lavoratori immigrati nella vitivinicoltura senese*, in E. RIGO (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pisa, Pacini Giuridica, 2015, p. 65.

³⁶⁸ A differenza, invece, di quanto è stato detto con riferimento all'accesso al mercato del lavoro nazionale dei lavoratori stranieri, che è oggetto di specifica regolamentazione. Si rinvia sul punto al Cap. II, § 2.1. Vale la pena a questo punto sottolineare, in termini di comparazione, che l'art. 35.1. della *Constitución española* stabilisce che «Tutti gli spagnoli hanno il dovere di lavorare e il diritto al lavoro [...]». Con la sentenza n. 107/1984 del 23 novembre, il *Tribunal Constitucional* argomenta l'inesistenza di un principio costituzionale di uguaglianza di trattamento in materia di accesso al mercato del lavoro ricordando che l'art. 35 della *Constitución española* (CE) riconosce solamente il diritto al lavoro dei cittadini spagnoli. Per un approfondimento della questione vds. F. CAMAS RODA, *Trabajo decente e inmigrantes en España. Un estudio sobre los derechos laborales de los trabajadores migrantes y del objetivo internacional del trabajo decente*, Barcelona, Huygens, 2016, p. 79. Sul rapporto di lavoro con i cittadini stranieri in Spagna cfr. C. PALOMEQUE, *Los contratos de trabajo con los trabajadores extranjeros*, in G. SÁNCHEZ MAJADAS-C. ESCOBAR PÉREZ-T. ANDRÉS LÓPEZ (coordinadores), *Migraciones y redes sociales. III Congreso De Estudiantes de Trabajo Social*, Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 11-22.

³⁶⁹ A livello europeo, l'art. 12 della direttiva 2011/98/UE statuisce che i cittadini di Paesi terzi che sono stati legalmente autorizzati a entrare in uno Stato membro per lavorare in conformità al diritto dell'Unione o nazionale «godono di pari trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro in cui risiedono per quanto riguarda le condizioni di lavoro, comprese la retribuzione e il licenziamento, nonché la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro» (art. 12, capitolo III, direttiva 2011/98/UE). Con riferimento all'ordinamento italiano, deve ricordarsi che il diritto del lavoro si basa sul principio della parità di trattamento tra lavoratori stranieri regolari e lavoratori nazionali e/o appartenenti all'Unione europea. L'art. 2, comma 3, del T.u. immigrazione garantisce infatti a tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti e alle loro famiglie parità di trattamento (stessa retribuzione, previdenza e assistenza) e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani, in attuazione dell'art. 8 della Convenzione OIL n. 143 del 24 giugno 1975, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 10 aprile 1981, n. 158. Altresì, il comma terzo dell'art. 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea si è espresso nel senso di garantire ai cittadini dei Paesi terzi, che sono autorizzati a lavorare nel territorio degli Stati membri, condizioni di lavoro equivalenti a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione. Vds. di recente W. CHIAROMONTE-V. FEDERICO, *The Labour Market Needs Them, But We Don't Want Them To Stay For Good: The Conundrum of Migrants, Refugees and Asylum Seekers' Integration in Italy*, in V. FEDERICO-S. BAGLIONI (Eds.), *Migrants, Refugees and Asylum Seekers' Integration in European Labour Markets. A Comparative Approach on Legal Barriers and Enablers*, cit., p. 200. Anche in Spagna, allo straniero in posizione di regolarità amministrativa sono stati riconosciuti ed estesi i diritti dei cittadini relativi al lavoro, il diritto a percepire una prestazione a causa della disoccupazione, il diritto alla salute. Vds. sul punto la sentenza n. 107/1984 del *Tribunal Constitucional*, l'articolo 13.1 della *Constitución española* (CE) e l'articolo 3.1 della *Ley Orgánica* n. 4/2000. Per la dottrina si rinvia a C.S. RODAS NAVARRO, *La residencia en España desde el prisma del derecho del trabajo y de la seguridad social*, Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, 2014, p. 32-33.

³⁷⁰ Uno studio recente ha rilevato che nella metà dei casi in cui sono coinvolti lavoratori stranieri con *status* regolare è presente una situazione di irregolarità, cfr. E. BARBERIS-P. POLIDORI-D.

i migranti che in Spagna posseggono i documenti di *autorización administrativa para residir (temporal o de larga duración) y autorización para trabajar*³⁷¹ non vengono risparmiati dalle più disparate pratiche di sfruttamento: dalla sottoposizione al lavoro irregolare allo scarto retributivo e contributivo rispetto ai lavoratori autoctoni, fino agli abusi per quanto concerne orari, ritmi di lavoro e condizioni alloggiative³⁷².

Largamente diffuso, sia in Italia sia in Spagna, tra i lavoratori immigrati in posizione di soggiorno regolare è il lavoro “grigio”. Quando la manodopera straniera è regolarmente soggiornante ed è inserita in un regolare contratto di lavoro, seppure svolto a condizioni inique, diventa ancora più complesso accertare lo sfruttamento. In questi casi, infatti, lo sfruttamento tende a celarsi dietro a mere

TEOBALDELLI, *Il profilo dei lavoratori migranti: il database del Progetto Presidio 2018*, in P. CAMPANELLA (a cura di), *Vite sottocosto. 2° Rapporto presidio*, cit., p. 47.

³⁷¹ Vale la pena sottolineare che secondo l'art. 30 della *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, i residenti stranieri sono coloro che si trovano nel territorio del Paese muniti di un permesso di soggiorno temporaneo o di lunga durata (*autorización administrativa para residir temporal o de larga duración*). L'art. 36.1 della stessa legge stabilisce che «Gli stranieri di età superiore ai sedici anni richiederanno, per esercitare qualsiasi attività lucrativa, lavorativa o professionale, la corrispondente autorizzazione amministrativa preventiva di soggiorno e lavoro. Il permesso di lavoro è concesso insieme al permesso di soggiorno [...]». Per un approfondimento sull'ingresso degli stranieri per motivi di lavoro vds. C.S. RODAS NAVARRO, *La residencia en España desde el prisma del derecho del trabajo y de la seguridad social*, cit., pp. 106-107. Lo straniero in possesso della *autorización de residencia*, ottenuta dopo aver superato il filtro della “*situación nacional de empleo*” – una sorta di principio di preferenza della manodopera spagnola che dà priorità al reclutamento della forza lavoro autoctona rispetto a quella straniera – potrà, in presenza degli altri requisiti richiesti dalla normativa, svolgere l'attività economica remunerata per la quale è stato autorizzato, così F. CAMAS RODA, *Trabajo decente e inmigrantes en España*, cit., pp. 80, 86 ss.

³⁷² Con riferimento alle condizioni alloggiative, il fenomeno della ghettizzazione dei migranti è largamente diffuso nei due Paesi, soprattutto tra i braccianti: ad “ospitare” i lavoratori stranieri sono sistemazioni di fortuna, capannoni o vecchi casolari dismessi che, delle volte, non predispongono elettricità né servizi igienici. Sul tema vds. F. OLIVERI, *Giuridificare ed esternalizzare lo sfruttamento. Il caso dei lavoratori immigrati nella vitivinicoltura senese*, in E. RIGO (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, cit., p. 47; E. BARBERIS-P. POLIDORI-D. TEOBALDELLI, *Il profilo dei lavoratori migranti: il database del Progetto Presidio 2018*, in P. CAMPANELLA (a cura di), *Vite sottocosto*, cit., p. 50. Particolarmente intensa è la descrizione dei ghetti di F. Di Marzio, che definisce le abitazioni dei lavoratori migranti un «aborto di villaggio post-atomico. Un accrocco di capanne fatiscienti, di costruzioni rabberciate di legno, cartone, plastica e lamiera», «un'architettura della miseria [...] i ghetti rendono evidente e scoperto un modo di fare impresa sulla terra, e segnano l'ultima tappa di un lungo ritorno al feudalesimo che non cessa di arrestarsi in certi territori impermeabili alla civilizzazione». Emblematici, in tal senso, sono i ghetti di Nardò e di Rosarno. Vds. F. DI MARZIO, *Agricoltura, caporalato, questo libro*, in F. DI MARZIO (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, Roma, Donzelli editore, 2017, pp. 4-5. Anche in Spagna la questione degli alloggi di fortuna per i braccianti è sempre attuale, ma di recente è tornata al centro dell'attenzione per le immagini di centinaia di immigrati costretti a dormire in strada nel centro della città di Lleida, in Catalogna, durante l'emergenza sanitaria.

ipotesi di lavoro irregolare che integrano violazioni di ordine amministrativo e/o lavorativo in luogo di reati più gravi perseguibili penalmente. Sul punto si tornerà in seguito (*Infra*, § 3.5).

Neppure sono esclusi casi di lavoro “nero”. Come si dirà a breve, mentre per gli stranieri irregolari quest’ultimo rappresenta l’unico canale di inserimento nel mercato del lavoro, la propensione dei migranti regolari (anche quelli regolarizzati *ex post*) di accedere alle forme del lavoro non dichiarato è divenuta maggiore a seguito delle procedure “bizantine” che il legislatore ha predisposto rendendo difficile il protrarsi della regolarità amministrativa la quale sempre dipende da un rinnovo o da un contratto *ex novo* di lavoro.

Così si spiega anche il motivo per cui nonostante lo strumento della sanatoria sia stato adoperato periodicamente, peraltro senza tenere in considerazione la sua eccezionalità, non si arresta il reclutamento dei migranti che lavorano “in nero” pur essendo titolari di un permesso di soggiorno³⁷³.

3.3 (Segue). L’inevitabile punto di incontro tra irregolarità amministrativa e prestazione irregolare del lavoro: *focus* sui migranti irregolari

Come riferito, la condizione dello straniero nel mercato del lavoro rivela una complessa situazione di vulnerabilità e di dipendenza economica, sociale e giuridica che, seppure appartiene anche ai migranti regolari, distingue

³⁷³ E. REYNERI, *Gli immigrati in un mercato del lavoro segmentato e spesso sommerso*, in A. TURSI (a cura di), *Lavoro e immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2005, paragrafo 3. Deve specificarsi, peraltro, che se il lavoratore straniero è impiegato “in nero” il datore di lavoro è sanzionato per l’assenza di contratto. Evidentemente, tale sanzione non rappresenta un disincentivo efficace al punto da dissuadere i datori a reclutare e sfruttare manodopera regolare. Su tale punto vds. F. OLIVERI, *Giuridificare ed esternalizzare lo sfruttamento. Il caso dei lavoratori immigrati nella vitivinicoltura senese*, in E. RIGO (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, cit., p. 65, secondo cui «le imprese evitano così il rischio delle sanzioni penali e civili derivanti dalle irregolarità di fatto delle relazioni lavorative, ma continuano comunque a sfruttare il lavoro per far fronte alle oscillazioni del mercato e per abbattere drasticamente i costi, rispondendo così alle pressioni al ribasso sui prezzi esercitate dalla grande distribuzione organizzata e dalla accresciuta competizione globale».

marcatamente la posizione giuridica di coloro il cui soggiorno è irregolare³⁷⁴. La debolezza socio-economica e i fattori di rischio dello sfruttamento, infatti, sono per questi ultimi moltiplicati.

In particolare, il grado di vulnerabilità maggiore deriva dall'assenza del permesso di soggiorno o dal suo mancato rinnovo che impediscono la stipula di un nuovo contratto di lavoro, o la sua prosecuzione. In Italia, inoltre, il timore di essere espulsi se scoperti senza documenti per il reato di clandestinità (art. 10-*bis*, d.lgs. 286/1998), o per irregolarità sopravvenuta, viene strumentalizzato dai datori di lavoro per servirsi più facilmente di manodopera irregolare “in nero”³⁷⁵.

È in tale contesto che si riscontrano, peraltro, pratiche tanto diffuse quanto illegali di compravendita di falsi permessi di soggiorno, contratti di lavoro o altri documenti utili, ad esempio, a regolarizzare la posizione degli stranieri. Il fenomeno è riconducibile al c.d. “caporalato dei servizi”³⁷⁶, ossia a quella rete organizzata di attività illegali nella quale restano intrappolati migliaia di immigrati, specie se irregolari³⁷⁷. Per questi ultimi il caporale rappresenta l'unica persona di riferimento, che parla la loro stessa lingua, che trova loro un alloggio (i ghetti in cui vengono ammassati ne rappresentano l'emblema), che li “aiuta” (non senza denaro in cambio o con l'imposizione di ritmi lavorativi più intensi) ad ottenere documenti nel Paese di destinazione, che li trasporta (trattenendo denaro dal loro già misero salario) nei luoghi di lavoro addossati in vecchi pulmini nei quali, durante il tragitto, restano a volte vittime di gravi incidenti³⁷⁸. Il “caporalato dei servizi” assolve così a una funzione di controllo generalizzato, percepito vantaggioso non solo dai datori ma dagli stessi lavoratori per i quali rappresenta ancora l'unica opportunità di

³⁷⁴ Questi, infatti, sono oggetto di ricatto da parte dei datori di lavoro e degli intermediari in virtù sia della condizione amministrativa sia di quella contrattuale. Così E. COSTANTINI, *Soggiorno, residenza, contratto. La complessa vulnerabilità dei lavoratori migranti in agricoltura*, in P. CAMPANELLA (a cura di), *Vite sottocosto*, cit., p. 237.

³⁷⁵ Diverso invece è in Spagna dove la clandestinità non costituisce un reato perseguibile penalmente; trattasi di un illecito amministrativo a cui la *Ley Organica* dedica l'intero titolo III, rubricato “*De las infracciones en materia extranjería y su regime sancionador*”.

³⁷⁶ Così E. COSTANTINI, *Soggiorno, residenza, contratto. La complessa vulnerabilità dei lavoratori migranti in agricoltura*, in P. CAMPANELLA (a cura di), *Vite sottocosto*, cit., p. 236.

³⁷⁷ Cfr. Corte di Assise di Lecce, sentenza del 25 ottobre 2017, n. 2. Secondo i Giudici il caporalato trova sempre più spazio nello spaccato della vulnerabilità e della ricattabilità dei migranti. Un commento alla sentenza è contenuto in I. BILOTTA, *Lavoro forzato e risarcimento del danno*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2, 2018, p. 3 ss.

³⁷⁸ Frequenti sono i fatti di cronaca che lo testimoniano.

riscatto³⁷⁹. Quanto descritto accade anche in Spagna dove sussistono abusi nei confronti dei *trabajadores migrantes en situación jurídica de irregularidad* e, in alcuni casi, truffe che coinvolgono la promessa o il reperimento di permessi di soggiorno e di lavoro in cambio di denaro³⁸⁰.

L'esistenza di lavoro irregolare e di economia informale nel Paese di destinazione continua ad essere un fattore di attrazione per i migranti non in regola³⁸¹. L'incontro inevitabile tra irregolarità amministrativa e prestazione irregolare del lavoro permette così ai datori di imporre condizioni di lavoro inferiori rispetto ai minimi stabiliti dalla legge e dai contratti collettivi corrispondenti. Queste circostanze rendono non solo possibile quanto addirittura facilitato il passaggio da una condotta riconducibile all'alveo del lavoro irregolare a quello dello sfruttamento lavorativo anche grave (*explotación laboral severa o sobreexplotación*)³⁸².

Fatto salvo quanto finora detto, si rende a questo punto necessaria una precisazione. La posizione amministrativa di regolarità o di irregolarità legata all'ingresso e al soggiorno del lavoratore straniero incide certamente sulla condizione di vulnerabilità di quest'ultimo, determinandone una maggiore o minore intensità, ma non può dirsi del tutto determinante ai fini dell'assoggettamento alle molteplici forme del lavoro irregolare e alle pratiche di sfruttamento. In altri termini, la marginalizzazione nel mercato del lavoro riguarda, come visto, tutti gli stranieri extra-Ue³⁸³.

3.4 Dal para-schiavismo nelle campagne allo sfruttamento nelle metropoli: le nuove frontiere del caporalato

³⁷⁹ Vds. C. FALERI, *Il lavoro agricolo. Modelli e strumenti di regolazione*, cit., pp. 89, 90.

³⁸⁰ AGREE, *La explotación laboral severa de extranjeros en el trabajo agrícola en Cataluña*, Barcellona, 2014, p. 26.

³⁸¹ G. TRIA, *Lavoro irregolare, lavoro transnazionale e immigrazione. Un'analisi quantitativa*, in F. DI MARZIO (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, cit., p. 96.

³⁸² AGREE, *La explotación laboral severa de extranjeros en el trabajo agrícola en Cataluña*, cit., p. 26.

³⁸³ Così, C. CAPRIOGLIO-E. RIGO, *Lavoro, politiche migratorie e sfruttamento: la condizione dei braccianti migranti in agricoltura*, cit., p. 38.

Le condotte di reclutamento illecito della manodopera destinata allo sfruttamento, comunemente identificate con il termine di caporalato³⁸⁴, rappresentano il primo e il più antico fenomeno connesso allo sfruttamento del lavoro. La figura degli intermediari “informali” (c.d. caporali) a cui si è fatto più volte riferimento in questo elaborato è riconducibile, infatti, a un più ampio sistema di sfruttamento diffuso, radicato e resiliente. Diffuso, perché si estende su tutto il territorio, dal Sud al Nord del Paese³⁸⁵ investendo molteplici settori produttivi; radicato nel Novecento ma rinvenibile, nelle sue primissime forme, già nel lontano Ottocento³⁸⁶; resiliente, poiché riesce a modellarsi alle esigenze della società contemporanea, come è stato ampiamente dimostrato dal c.d. “caporalato digitale”.

Il reclutamento della manodopera a basso costo, nelle sue origini e forme più remote³⁸⁷, ha interessato anche gli autoctoni³⁸⁸ ma l’aumento dei flussi migratori, a partire dagli anni Ottanta, è stato determinante perché il fenomeno diventasse

³⁸⁴ Con il termine “caporalato” comunemente si indicava, soprattutto negli anni Cinquanta e Sessanta del Novecento, una forma di utilizzazione dei lavoratori che avveniva per via indiretta, senza l’instaurazione di un rapporto di lavoro tra colui che beneficia della prestazione del lavoratore e il lavoratore, bensì attraverso l’imposizione di un soggetto terzo, appunto il caporale. In tal senso vds. L. CORAZZA, *Il “nuovo” caporalato e il mercato del lavoro degli immigrati*, in *Agricoltura, Istituzioni e Mercati*, 2, 2011, p. 71 ss.

³⁸⁵ Sicilia, Calabria, Puglia, Veneto, Lombardia, Emilia Romagna, Lazio, Toscana. Vds. E. SANTORO-C. STOPPIONI, *Rapporto 2019 del Laboratorio sullo sfruttamento lavorativo e la protezione delle sue vittime di L’Altro Diritto & FLAI CGIL*, cit., p. 224.

³⁸⁶ Le prime apparizioni delle pratiche di reclutamento sono state individuate, da un autorevole storico del diritto del lavoro, nel corso della seconda metà dell’Ottocento. A dimostrarlo è una legge (l. n. 1733 del 21 dicembre 1873) che mirava ad arginare la tratta dei minori all’estero, impiegati dai reclutatori nei mestieri di strada, così P. PASSANITI, *Il diritto del lavoro come antidoto al caporalato*, in F. DI MARZIO (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, Roma, Donzelli, 2017, p. 36. È nel Novecento, invece, che emerge nel discorso pubblico il termine di caporalato, come «deprecabile modulo di reclutamento di squadra», così P. PASSANITI, *Il diritto del lavoro come antidoto al caporalato*, cit., p. 38; L. PALMISANO, *Appunti per una sociologia dello sfruttamento in agricoltura*, in F. DI MARZIO (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, Roma, Donzelli, 2017, p. 18, secondo cui il caporalato è uno dei «sistemi criminali a più difficile sradicamento» per la sua capacità di essere accettato e sostenuto dalle comunità locali. Vds. anche A. LEOGRANDE, *Il caporalato e le nuove schiavitù*, in *Parolechiave*, 1, 2016, p. 103 ss.

³⁸⁷ P. PASSANITI, *Il diritto del lavoro come antidoto al caporalato*, in F. DI MARZIO (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, cit., p. 35, definisce il caporalato come «una forma arcaica di incontro tra domanda e offerta, fondata sulla mancanza di valore personale del lavoro, equiparato a una merce intercambiabile, [...], al punto di eludere un regime di formale contrattualità tra utilizzatore e prestatore». Come è stato detto dallo stesso Autore, «il caporalato costituisce una sorta di pre-diritto del lavoro che ricomprende fattispecie diverse: dalla mera mediazione sul lavoro altrui alle forme di lavoro di squadra in cui il mediatore è anche un lavoratore, il capo dei lavoratori».

³⁸⁸ Vds. A. LEOGRANDE, *Il caporalato e le nuove schiavitù*, cit., p. 104, che descrive il caporalato “tra passato e presente” nelle diverse modalità che hanno coinvolto gli autoctoni e che oggi coinvolgono gli immigrati.

sistemico tra gli immigrati³⁸⁹.

Negli ultimi anni, anche a causa delle chiusure dei canali regolari di accesso per i migranti economici, si è diffusa una nuova prassi che vede il reclutamento di migranti ospiti nei centri di accoglienza. Questi ultimi, non dovendosi preoccupare di vitto e alloggio, accettano salari ancora più bassi e condizioni di lavoro più gravose incidendo così sui parametri della contrattazione “informale” che saranno poi imposti ai migranti propriamente economici³⁹⁰.

Il caporalato, quale fenomeno reticolare, indice spia della presenza di organizzazioni criminali anche di tipo mafioso, vanta una diffusione capillare specie in alcune zone del territorio³⁹¹. Il ruolo tradizionale dell’intermediario di procacciare, reclutare e trasportare presso terzi la manodopera da sfruttare è affiancato da nuove “mansioni”: impartire ai migranti le conoscenze necessarie per eludere le norme sull’immigrazione ed accedere così al lavoro sommerso; esercitare pressioni di tipo estorsivo sui committenti per ottenere ulteriori benefici economici mettendo in crisi l’assetto tradizionale dei rapporti di forza tra datore di lavoro e lavoratore³⁹².

³⁸⁹ Intrecciandosi con il fenomeno dell’immigrazione, il caporalato, da strumento arcaico, diventa un fenomeno criminale che tende ad accostare nuovamente il lavoro alla schiavitù, così P. PASSANITI, *Il diritto del lavoro come antidoto al caporalato*, in F. DI MARZIO (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, cit., p. 43. Questa situazione è nota anche ai sociologi, vds., tra i tanti, L. PISACANE, *I lavoratori immigrati nell’agricoltura italiana: fonti e numeri*, in *Agromafie e caporalato. Quarto Rapporto*, Roma, Bibliotheka Edizioni, 2018, p. 59 ss., e ai giuristi, vds. W. CHIAROMONTE, *Fisiologia e patologia dell’impiego stagionale di lavoratori stranieri*, in W. CHIAROMONTE-M.D. FERRARA (cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristica. Questioni aperte e prospettive future*, cit., p. 151.

³⁹⁰ Di tale fenomeno ne parlava L. PALMISANO, *Appunti per una sociologia dello sfruttamento in agricoltura*, in F. DI MARZIO (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, cit., pp. 19-20, come dimostrazione dell’attività del caporale che riesce a fermare manodopera la quale, altrimenti, sarebbe espulsa, o intercettare nei flussi in arrivo.

³⁹¹ In Italia, lo sfruttamento dei migranti non avviene solo nelle località del Sud (Piana del Sele, Foggia e Agro-Pontino) ma il caporalato e lo sfruttamento appartengono anche al Centro e al Nord con particolare diffusione in Emilia Romagna, Piemonte, Toscana e Lombardia. In Spagna, invece, molti immigrati provenienti dal Marocco si dirigono nelle zone agricole di Almeria (famosa per le sue infinite serre conosciute con il nome di *mar de plástico*), Murcia (con circa 470 mila ettari di terreni agricoli, è conosciuta come la *huerta de Europa* ed è la terza in Spagna per volume di esportazioni all’estero di frutta e ortaggi freschi dopo l’Andalusia e la Comunità di Valencia) e Huelva (è la provincia Andalusia dove si concentra la quasi totalità della produzione spagnola di fragole). Vds. C. MORA ALMUDÍ, *Los flujos migratorios de carácter temporal. La migración circular marroquí en las campañas agrícolas de Huelva*, in *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Migraciones Internacionales*, 125, 2016, p. 137 ss.

³⁹² Vds. L. PALMISANO, *Appunti per una sociologia dello sfruttamento in agricoltura*, cit., p. 17.; A. DI MARTINO, *Sfruttamento del lavoro. Il valore del contesto nella definizione del reato*, cit., p. 16, secondo cui gli intermediari «possono diventare i veri “datori di lavoro”» mentre «le vittime di tale sistema sono i prestatori d’opera, sfruttati sia dall’imprenditore che dall’intermediario abusivo».

Vale la pena precisare, a questo punto, l'errore che si commetterebbe qualora si considerasse il caporalato come un fenomeno isolato appartenente a un sistema produttivo marginale; al contrario, è un concetto satellite innervato in una organizzazione molto stabile di imprese che agiscono sul mercato, che hanno fatturati importanti e che si servono del lavoro sfruttato. In una logica economica e non più solo lavoristica, il datore di lavoro diventa infatti un «produttore» all'interno di un complesso sistema economico dove, insieme a una pluralità di altri attori, si collocano anche i caporali³⁹³.

L'attività di reclutamento della manodopera, in particolare quella non specializzata, da collocare presso il datore di lavoro (c.d. caporalato in senso stretto) è solo una piccola parte di una attività di controllo generalizzato che penetra nella vita lavorativa e privata dei lavoratori (estendendosi dall'organizzazione del lavoro e dalla sorveglianza nei campi, anche al vitto, all'alloggio e al trasporto) determinando un tendenziale azzeramento dei diritti garantiti dalla legge e/o dalla contrattazione³⁹⁴. Il caporalato, talvolta, è riconducibile a forme di neo-schiavismo che si servono della violenza e di pratiche tali da lasciare sottintendere una «soggezione continuativa» del lavoratore (c.d. caporalato in senso lato)³⁹⁵.

È evidente che un simile sistema trovi terreno fertile nel malfunzionamento dei meccanismi di incontro tra domanda e offerta di lavoro: se aumenta la distanza tra impresa e aspiranti lavoratori, anche il rischio di infiltrazioni da parte di intermediari “informali” tenderà a crescere³⁹⁶. Questa distanza, come è stato ampiamente dimostrato nel Capitolo II, è particolarmente marcata in relazione al

³⁹³ Vds. A. DI MARTINO, *Sfruttamento del lavoro. Il valore del contesto nella definizione del reato*, cit., p. 221, 223 ss.

³⁹⁴ Cfr. V. PINTO, *Rapporti lavorativi e legalità in agricoltura. Analisi e proposte*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1, 2019, p. 18.

³⁹⁵ Vds. A. LEOGRANDE, *Il caporalato e le nuove schiavitù*, cit., p. 104-105; S. NEGRELLI, *Sociologia del lavoro*, Roma-Bari, Laterza, 2005, p. 88 ss. Cfr. M. OMIZZOLO, *La lotta dei braccianti indiani della provincia di Latina contro lo sfruttamento lavorativo e il caporalato: lo sciopero del 18 aprile 2016*, in E. GALOSSÌ (a cura di), *(Im)migrazione e sindacato. Nuove sfide, universalità dei diritti e libera circolazione*, cit., p. 270, secondo cui è necessario declinare lo sfruttamento del lavoro e delle pratiche di intermediazione ad esso collegate in termini contemporanei perché possa essere individuato, contrastato e prevenuto.

³⁹⁶ Cfr. D. PERROTTA, *Il caporalato come sistema: un contributo sociologico*, in E. RIGO (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pisa, Pacini Giuridica, 2015, p. 18; M. D'ONGHIA-C. DE MARTINO, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*. IT – 352/2018, p. 8.

rapporto di lavoro con gli stranieri, e come si dirà più avanti (*Infra*, Cap. IV) è necessario ridurla con l'intervento di politiche sull'immigrazione finalizzate a riprogrammare il sistema dell'accesso al lavoro dei non-cittadini.

Alla figura del caporale si accosta quella catalana del *cap de colla* (o *cabo*, in castigliano), ossia un intermediario che tradizionalmente in Catalogna aveva la funzione di organizzare il primo incontro con il datore e contrattare le condizioni di lavoro degli stranieri reclutati³⁹⁷. Questa figura, che sembra essere sparita nei rapporti di lavoro con gli autoctoni, è ancora presente nei rapporti che coinvolgono gli immigrati: essa si occupa principalmente di negoziare le condizioni di lavoro per ottenerne un profitto, di raccogliere i salari, organizzare il lavoro decidendo, ad esempio, il numero di ore da svolgere per giornata, e controlla, o meglio sorveglia, anche il luogo dove i lavoratori immigrati vivono³⁹⁸. Il *cap de colla* svolge, dunque, un ruolo determinante sia in relazione al primo incontro tra domanda e offerta sia nella successiva gestione del rapporto di lavoro³⁹⁹.

Sempre in Spagna, il compito dell'intermediario "informale" viene talvolta svolto dalle società legalmente costituite che, oltre a occuparsi delle loro attività legali, praticano forme di intermediazione illecita⁴⁰⁰. Trattasi delle agenzie di lavoro interinale e delle società di servizi che hanno assunto un ruolo sempre maggiore nel reclutamento illecito di manodopera in agricoltura da cui traggono un evidente vantaggio economico⁴⁰¹.

³⁹⁷ Da uno studio condotto sul territorio, sembrerebbe che poco più di un decennio fa sia riapparso un metodo di reclutamento antico che consiste nell'offrire i lavoratori al datore in una sorta di mercato parallelo. I lavoratori si presentano in un certo luogo all'ora in cui il datore si reca sul posto per reclutare manodopera offrendo loro le condizioni lavorative più basse di mercato. Tale pratica è simile a quella che aveva luogo nelle campagne del Mezzogiorno in Italia, dove i braccianti incontravano i grandi latifondisti che chiedevano manodopera nei periodi più intensi di lavoro, AGREE, *Lo sfruttamento (grave) dei lavoratori stranieri in agricoltura: un'analisi comparata*, cit., p. 41. Per approfondire il tema della migrazione economica nella comunità autonoma della Catalogna si rinvia a E. ROJO TORRECILLA-F. CAMAS RODA, *Cataluña*, in AA.VV., *El derecho de las migraciones en España. Estudio por comunidades autónomas*, Granada, Comares Editorial, 2013, p. 173 ss.

³⁹⁸ *Ivi*, pp. 36, 42.

³⁹⁹ *Ivi*, p. 41.

⁴⁰⁰ *Ivi*, p. 42 ss.; AGREE, *La explotación laboral severa de extranjeros en el trabajo agrícola en Cataluña*, cit., p. 25.

⁴⁰¹ Un recente studio condotto sullo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura nel Paese iberico evidenzia come le società di servizi e le agenzie di lavoro interinale (ETT nella sigla in spagnolo), nonostante siano obbligate per legge ad applicare il contratto collettivo del settore di riferimento ai loro lavoratori, in realtà pagano meno di quanto statuito, non dichiarano tutte le ore lavorate e pagano a cottimo, facendo anche modifiche in busta paga. In tal modo, dalla differenza di salario corrisposto ai lavoratori immigrati, traggono un cospicuo vantaggio economico. Vale la pena richiamare, a tale

È ciò che accade anche in Italia con l'esternalizzazione di singoli servizi o fasi della produzione dietro cui si nascondono, in molti casi, forme di interposizioni illecite. In particolare, il reclutamento avviene attraverso la costituzione di agenzie di somministrazione, che assumono formalmente i lavoratori alle loro dipendenze per svolgere attività economiche in favore di soggetti terzi legati agli intermediari da contratti di appalto o somministrazione di manodopera⁴⁰².

Venendo ora ai settori dell'economia che, in misura maggiore, sono stati coinvolti dalle pratiche di sfruttamento e dal caporalato, deve premettersi che in quasi tutti i comparti, sia in quelli considerati in questa sede sia in quelli che non verranno qui trattati (come, ad esempio, l'edilizia e i servizi di cura⁴⁰³), vi è stata un'espansione del fenomeno in dimensioni considerevoli. Il contenimento del costo del lavoro e la necessità di reperire tempestivamente la manodopera straniera ne hanno rappresentato le principali ragioni⁴⁰⁴.

Come è noto, alcuni settori per le loro caratteristiche si prestano con più facilità all'abuso della debolezza socio-economica dei lavoratori stranieri. Uno dei primi settori coinvolti dal caporalato, infatti, è quello agricolo per la discontinuità delle prestazioni di lavoro, la stagionalità delle colture e la precarietà dell'impiego⁴⁰⁵.

In Italia, l'inserimento degli immigrati nella produzione agricola è iniziato nei primi anni Ottanta coinvolgendo soprattutto lavoratori provenienti dal Nord Africa, per poi ampliare a poco a poco le aree geografiche di provenienza. In Spagna, l'occupazione degli stranieri nell'agricoltura ha avuto inizio nello stesso periodo

proposito, l'indagine condotta dalla Polizia spagnola contro lo sfruttamento dei lavoratori nella località di Murcia, Torre Pachego, che ha portato all'arresto di 19 persone tra cui l'amministratore unico di una ETT. Le indagini hanno rivelato le condizioni di lavoro di indiani in situazione irregolare impiegati nei campi per soli 150-200 euro al mese, tra cui molti con documenti di altre persone aventi residenza legale in Spagna: M. PANARIELLO (a cura di), *E(u)xploitation. Il caporalato: una questione meridionale. Italia, Spagna, Grecia*, cit., pp. 31-32-33.

⁴⁰² E. SANTORO-C. STOPPIONI, *Rapporto 2019 del Laboratorio sullo sfruttamento lavorativo e la protezione delle sue vittime di L'Altro Diritto & FLAI CGIL*, cit., p. 226.

⁴⁰³ V. NUZZO, *L'utilizzazione di manodopera altrui in agricoltura e in edilizia: possibilità, rischi e rimedi sanzionatori*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*. IT – 357/2018, pp. 1-27; S. BORRELLI, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico e di cura*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2021, p. 281 ss.

⁴⁰⁴ C. FALERI, *Il lavoro agricolo. Modelli e strumenti di regolazione*, cit., p. 86.

⁴⁰⁵ C. FALERI, *Il lavoro povero in agricoltura, ovvero sullo sfruttamento del (bisogno di) lavoro*, in *Lavoro e diritto*, 1, 2019, p. 153 ss.; C. SPINELLI, *Immigrazione e mercato del lavoro: lo sfruttamento dei migranti economici. Focus sul lavoro agricolo*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 1, 2020, p. 132.

osservato per l'Italia, con il reclutamento di lavoratori marocchini⁴⁰⁶. Qui, sebbene i principali settori in cui è stato rilevato un grave sfruttamento del lavoro siano rappresentati dall'industria alberghiera e dalla ristorazione, dal commercio e dall'edilizia, sembrerebbe essere l'agricoltura il comparto in cui si verifica la maggior parte dei casi di sfruttamento agevolato dalla mobilità itinerante di manodopera straniera⁴⁰⁷.

In generale, la contrazione del numero di autoctoni addetti in agricoltura e nel settore dell'industria (ma sta già accadendo anche nel *food-delivery*⁴⁰⁸) ha reso possibile, sia in Italia sia in Spagna, un aumento esponenziale del numero di migranti ivi reclutati, considerati oramai indispensabili per la tenuta e l'esistenza stessa dei comparti menzionati⁴⁰⁹. Alcuni settori dell'economia, dunque, dipendono sempre di più dal reclutamento di forza lavoro proveniente da Paesi terzi.

Non può non rilevarsi che il lavoro irregolare, lo sfruttamento e il caporalato sono fenomeni in crescente sviluppo anche nelle aree urbane e metropolitane. In tal senso, la pandemia e il primo *lockdown* hanno svolto un ruolo decisivo. Ridotta, infatti, la libera circolazione nelle strade e predisposta la chiusura di molteplici esercizi commerciali, tra cui la catena della ristorazione, il caporalato si è esteso sensibilmente nelle più grandi e ricche città adattandosi presto ai nuovi "lavoretti" della *gig-economy*. Emblematico, in tal senso, è il caso Uber Italy Srl.

A seguito di un'inchiesta giudiziaria condotta dalla Procura di Milano, il Tribunale ha posto sotto commissariamento la società di *food delivery* poiché

⁴⁰⁶ G. AVALLONE, *Migraciones y agricultura en Europa del Sur: Emergencia de un nuevo proletariado internacional*, in *Migraciones internacionales*, vol. 7, 4, 2014, pp. 142-143.

⁴⁰⁷ La *Inspección de Trabajo y de Seguridad Social* indica, invece, una maggiore rilevazione di casi nel settore alberghiero e della ristorazione. Questa differenza tra la percezione degli esperti e i dati della *Inspección de Trabajo y de Seguridad Social* può essere dovuta alla maggiore invisibilità della situazione in agricoltura e, probabilmente, come anche accade in Italia, al numero maggiore di indagini svolte in un settore piuttosto che nell'altro, vds. AGREE, *La explotación laboral severa de extranjeros en el trabajo agrícola en Cataluña*, cit., p. 27. Cfr., per un approfondimento sul tema della *migraciones de carácter temporal en España*, C. MORA ALMUDÍ, *Los flujos migratorios de carácter temporal. La migración circular marroquí en las campanas agrícolas de Huelva*, cit., p. 125 ss.

⁴⁰⁸ Vds. a tale proposito P. NATALE, *I riders milanesi, ovvero gli sfruttati del post-colonialismo*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1, 2019, p. 4, che evidenzia un crollo della percentuale degli italiani occupati nel *food-delivery* a causa, principalmente, dell'assenza di tutele assicurative e contributive.

⁴⁰⁹ Per A. LEOGRANDE, *Uomini e caporali. Viaggio tra i nuovi schiavi nelle campagne del Sud*, Feltrinelli, 2016, p. 15, «la disponibilità di una forza lavoro sottopagata è ormai diventata una necessità strutturale, visto che il modello californiano delle coltivazioni intensive basate soprattutto sull'uso dei lavoratori immigrati sta diventando largamente prevalente nelle economie sviluppate».

pienamente consapevole delle condotte, riconducibili al reato di cui all'art. 603-*bis* c.p., che venivano perpetrate dalle società di intermediazione (*Supra*, Cap. II, § 2.9)⁴¹⁰.

La decisione dei giudici è particolarmente interessante sotto il profilo giuslavoristico in ragione delle considerazioni che si ricavano circa il collegamento tra le forme tradizionali di sfruttamento e le più recenti forme di lavoro, che si avvalgono dell'uso della tecnologia. In particolare, i punti di contatto⁴¹¹ tra i modelli di caporalato già noti e quelli del c.d. "caporalato digitale" (che, in buona sostanza, si esplica nella vendita dei propri *account* a lavoratori privi di regolare permesso di soggiorno in cambio di un pagamento consistente in una percentuale sul guadagno delle consegne effettuate⁴¹²) sono molteplici. Tra questi: l'approfittamento dello stato di bisogno di soggetti vulnerabili; la violazione della normativa sulle ore di lavoro e il riposo; la violazione delle norme sulla salute e sicurezza sul lavoro; le difformità concernenti la retribuzione e il regime contributivo all'interno di un più ampio regime di sopraffazione⁴¹³. Il trasferimento dalle campagne al contesto più urbano non sembra, dunque, aver cambiato i connotati delle pratiche di sfruttamento e delle condotte tipiche dell'intermediazione illecita.

3.5 Il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro

Da quanto finora è emerso, lo sfruttamento del lavoro può dirsi riferibile a situazioni, più o meno gravi, che si discostano in modo significativo dalle condizioni di lavoro *standard*.

⁴¹⁰ È bene precisare che nel marzo 2021 la misura di prevenzione dell'amministrazione giudiziaria applicata a *Uber Italy Srl* è stata revocata. Vds. Trib. Milano, sez. mis. prev., 3 marzo 2021.

⁴¹¹ Vds. V. TORRE, *L'obsolescenza dell'art. 603-bis c.p. e le nuove forme di sfruttamento lavorativo*, in *Labour & Law Issues*, 2, 2020, p. 75 ss.; V. TORRE, *Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2, 2018, p. 302 ss.

⁴¹² L. BONACINI-V. CAMURRI, *Più consegne meno diritti: l'infausta parabola giuridica dei rider*, in *Menabò*, n. 149/2021, p. 1 ss.; D. SARTORI, *I permessi di soggiorno per i lavoratori stranieri gravemente sfruttati: il coraggio di denunciare e il dovere di prevenire*, cit., p. 2.

⁴¹³ C. INVERSI, *Caporalato digitale: il caso Uber Italy Srl*, cit., p. 342.

Come è noto, l'approccio normativo al tema è confluito, in ultimo⁴¹⁴, nella legge 29 ottobre 2016, n. 199 nell'obiettivo di criminalizzare quelle condotte che, non collocandosi in situazioni estreme, rischiavano di essere sottratte ad ogni applicazione sanzionatoria prevista dalla precedente formulazione dell'art. 603-*bis* c.p. introdotto dalla legge n. 148 del 2011.

Il presente elaborato non si soffermerà sulla narrazione dell'evoluzione legislativa né si dilungherà sulle criticità della normativa precedente che hanno condotto il legislatore penale a rimodulare la fattispecie di cui all'art. 603-*bis* c.p. L'intento sarà invece di soffermarsi su alcune delle novità introdotte nel 2016 per evidenziarne, in un secondo momento, anche tramite una disamina delle sentenze sul tema, le eventuali ricadute utili in materia lavoristica.

Come accennato, la legge n. 148 del 2011 introduceva nel codice penale l'art. 603-*bis*, ossia il reato di "intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro" (c.d. reato di caporalato), una fattispecie fino a quel momento sconosciuta al nostro ordinamento. Per la prima volta venivano elencati dal legislatore alcuni indici di sfruttamento (riguardanti le difformità della retribuzione, la violazione della normativa sugli orari lavorativi, sulla sicurezza e igiene, generali condizioni di lavoro nonché metodi di sorveglianza e situazioni alloggiative particolarmente

⁴¹⁴ I primi interventi legislativi sul tema sono riconducibili alla metà del Novecento, quando la legge 29 aprile 1949, n. 246 vietò lo svolgimento delle attività di intermediazione e interposizione di manodopera. Il caporalato, tuttavia, continuava a mettere radici nel territorio tanto che nel secondo dopoguerra venne costituita una Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori degli anni Cinquanta (1955-1958). La Commissione riconobbe nel caporalato una delle peggiori patologie del mercato del lavoro. Si arrivò così alla legge 23 ottobre 1960, n. 1369 concernente il «Divieto di intermediazione ed interposizione nelle prestazioni di lavoro e nuova disciplina dell'impiego di mano d'opera negli appalti di opere e di servizi», che riconfermava il divieto già espresso dalla legge del 1949, tuttavia in un ambito di semplice reato contravvenzionale. Negli anni Duemila, precisamente nel 2003, la c.d. legge Biagi (d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276) introdusse sanzioni penali per l'esercizio non autorizzato dell'attività di intermediazione illecita, somministrazione abusiva e utilizzazione illecita ma pur sempre a livello contravvenzionale. La pena dell'arresto era prevista solo nel caso in cui fossero dei minorenni i destinatari dello sfruttamento. La natura contravvenzionale del reato aveva, tuttavia, una portata molto blanda nella lotta al contrasto del fenomeno. A seguito di proteste, manifestazioni e ribellioni verificatesi in Puglia nel territorio di Nardò, con la legge 14 settembre 2011, n. 148 il legislatore introdusse per la prima volta nell'ordinamento italiano la fattispecie di "Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro" di cui all'art. 603-*bis* c.p. La norma è stata successivamente riformulata dalla legge 29 ottobre 2016, n. 199. Vds. L. TRUCCO, *L'evoluzione della normativa relativa allo sfruttamento lavorativo dei migranti/caporalato e fattispecie correlate*, in M. GIOVANNETTI-N. ZORZELLA (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2020, p. 647 ss.; F. FONTANAROSA, *Il contrasto del caporalato nell'ordinamento giuridico italiano: quali prospettive per la legge n. 199 del 29 ottobre 2016?*, in *Menabò*, n. 55, 19 dicembre 2016, pp. 1-2.

degradanti) la cui applicazione, tuttavia, è stata messa sin da subito in crisi da una evidente contraddizione di fondo: mentre gli indici si riferivano essenzialmente alla condotta del datore di lavoro, la norma puniva solamente la condotta dell'intermediario⁴¹⁵. Il principio di tassatività e quello della responsabilità personale ne impedivano l'applicazione e l'estensione nei confronti del datore di lavoro.

Così, a seguito di gravi fatti di cronaca che raccontavano di morti nei campi per la fatica del lavoro quotidiano, di condizioni degradanti e a tratti disumane vissute dai lavoratori, il legislatore, considerate anche le difficoltà applicative emerse dalla prima formulazione del reato di caporalato, nel 2016 è nuovamente intervenuto sull'ordinamento penale riformulando l'art. 603-*bis* c.p.

Il “nuovo” reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, rimasto invariato solo nel titolo e nella clausola di sussidiarietà rispetto alla formulazione previgente⁴¹⁶, si è mosso verso la punibilità del datore di lavoro oltre che dell'intermediario. Il primo comma dell'art. 603-*bis* c.p., difatti, identifica un reato comune, prevedendo la punibilità delle condotte enucleate nei successivi n. 1 e n. 2 dello stesso articolo nei confronti di «chiunque» le abbia poste in essere.

Venendo alle condotte sussumibili nella fattispecie di reato, il legislatore ha previsto la punibilità di chiunque «recluta manodopera al fine di destinarla presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori (art. 603-*bis*, n. 1), e di chiunque «utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante l'attività di intermediazione di cui al n. 1), sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento, ed approfittando del loro stato di bisogno» (art. 603-*bis*, n. 2).

L'importanza della nuova formulazione si evince dalla perseguibilità del datore di lavoro colpevole di sfruttamento a prescindere dall'esistenza del caporale e da

⁴¹⁵ La disposizione sanzionava infatti «chiunque svolga un'attività organizzata di intermediazione, reclutando manodopera o organizzandone l'attività lavorativa, caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori». Sul vecchio art. 603-*bis* c.p. vds. per tutti P. CURZIO, *Sfruttamento del lavoro e repressione penale*, in F. DI MARZIO (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, Roma, Donzelli editore, 2017, p. 127 ss.

⁴¹⁶ Ci si riferisce al titolo del reato “Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro” e all'*incipit* dell'art. 603-*bis* «Salvo che il fatto costituisca più grave reato». Tale clausola continua a confermare che le ipotesi di sfruttamento estremo rientrano nell'ambito di applicazione degli artt. 600 e 601 c.p.

un'attività organizzata di intermediazione la quale, in passato, limitava fortemente l'applicazione del reato con riferimento a quelle situazioni meno reticolate e anche meno articolate⁴¹⁷. Ai fini della punibilità, inoltre, mentre per la condotta dell'intermediario (comma 1, n. 1) si richiede il dolo specifico (il reclutamento deve essere infatti finalizzato al lavoro presso terzi in condizione di sfruttamento), al datore di lavoro – la cui condotta è riassumibile nell'utilizzo, nell'assunzione o nell'impiego della manodopera a condizioni di sfruttamento (comma 1, n. 2) – è richiesto solamente il dolo generico⁴¹⁸.

Il reato, nella sua nuova formulazione, sembra voler garantire una maggiore copertura delle situazioni di sfruttamento che, come visto, sono molteplici e diverse tra loro. In tal senso va letta anche l'esclusione delle condotte di violenza e minaccia dalla configurabilità del reato base, che erano di ostacolo all'applicazione della fattispecie nei casi in cui, pur essendovi gravi situazioni di sfruttamento, mancavano gli elementi della coercizione⁴¹⁹.

In relazione alle condotte criminalizzate dall'art. 603-*bis*, comma 1, ai fini della punibilità del soggetto attivo devono sussistere due presupposti: lo sfruttamento del lavoratore e l'approfittamento dello stato di bisogno. L'interpretazione di tali parametri si è rivelata fondamentale non solo ai fini dell'accertamento del reato ma anche per l'individuazione e la descrizione dei tratti salienti dello sfruttamento. Sul punto si tornerà in seguito.

⁴¹⁷ Vds. L. TRUCCO, *L'evoluzione della normativa relativa allo sfruttamento lavorativo dei migranti/caporalato e fattispecie correlate*, in M. GIOVANNETTI-N. ZORZELLA (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, cit., p. 649; cfr. E. SANTORO-C. STOPPIONI, *Rapporto 2019 del Laboratorio sullo sfruttamento lavorativo e la protezione delle sue vittime di L'Altro Diritto & FLAI CGIL*, cit., p. 222, secondo cui «la possibilità di punire i datori di lavoro, anche a prescindere dall'esistenza di un caporale, ha permesso alle Procure di agire sui contesti in cui la figura dell'intermediario è del tutto assente» come avviene nei casi in cui non c'è bisogno di un soggetto che faciliti l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

⁴¹⁸ Vds. A. di MARTINO, *Sfruttamento del lavoro. Il valore del contesto nella definizione del reato*, cit., pp. 248-249.

⁴¹⁹ La *ratio* della norma, infatti, era quella di non lasciare impunte le condotte che, non rappresentando situazioni estreme, rischiavano di sottrarsi all'applicazione sanzionatoria sia delle fattispecie di reato più gravi (articoli 600 e 601 c.p.) sia dello sfruttamento. Nella nuova formulazione del reato, la violenza e la minaccia sono state indicate come aggravanti delle condotte di cui al comma 1. Vds. E. SANTORO-C. STOPPIONI, *Rapporto 2019 del Laboratorio sullo sfruttamento lavorativo e la protezione delle sue vittime di L'Altro Diritto & FLAI CGIL*, cit., p. 221, secondo cui «il fatto che violenza e minaccia non siano più elementi costitutivi del reato ma semplici circostanze aggravanti rende oggi possibile punire anche i casi di sfruttamento in cui è lo stesso lavoratore, spinto dal proprio “stato di bisogno” [...] a proporsi sul mercato occupazionale, accettando o proponendo condizioni non dignitose perché disposto a tutto pur di lavorare».

Iniziando dalla prima condizione, la norma non definisce lo sfruttamento ma elenca, sulle orme del vecchio art. 603-*bis* c.p., una serie di indici sintomatici la cui valenza probatoria deve orientare l'attività del giudice. Non trattandosi di un elenco tassativo ed esaustivo di tutte le possibili manifestazioni del fenomeno, il giudice, sulla base di un'ampia discrezionalità, valutato il singolo caso può anche discostarsene. Questa affermazione lascia però spazio a una considerazione: la discrezionalità nell'accertare le situazioni di sfruttamento potrebbe dare luogo ad altrettanti casi di discriminazione, di trattamento diseguale, contrari dunque all'art. 3 Cost.⁴²⁰.

Tornando agli indici, il comma terzo dell'art. 603-*bis* c.p. ne elenca quattro ma per la configurabilità del reato è sufficiente che sussista anche uno solo di essi. Va precisato che l'eventuale riscontro di uno o più indici nel caso di specie non comporta automaticamente il perfezionarsi del reato sia perché, trattandosi di indici solo probatori, questi ultimi devono essere sottoposti a una valutazione complessiva del caso, sia perché il reato può dirsi perfezionato solo quando, insieme alla condizione dello sfruttamento, venga accertata anche quella dello stato di bisogno.

Il primo indice consiste nella «reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato»; il secondo concerne la «reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie»; il terzo fa riferimento alla «sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro»; il quarto, infine, attiene alla «sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti».

Nella nuova formulazione del reato, gli indici descrivono più efficacemente le situazioni di fatto a cui riferirsi nella valutazione probatoria. Invero, per quanto concerne la retribuzione difforme dai minimi stabiliti dalla contrattazione collettiva o comunque sproporzionata, nonché la violazione della normativa su ore di lavoro

⁴²⁰ Più in generale, sul tema del rapporto tra giudice, legge e interpretazione vds., tra i tanti, D. PULITANO, *Il giudice e la legge penale*, in *Questione Giustizia*, 9 luglio 2019; L. FERRAJOLI, *Contro la giurisprudenza creativa*, in *Questione giustizia*, 4, 2016.

e riposo è richiesta la sussistenza di situazioni e comportamenti non necessariamente segnati dalla sistematicità poiché è sufficiente la semplice ripetizione della condotta nel tempo.

La reiterazione della condotta, invece, non è prevista in relazione al terzo indice. A differenza della versione precedente, il nuovo art. 603-*bis* c.p. prevede la semplice sussistenza della violazione delle norme sulla salute e igiene nei luoghi di lavoro senza che venga dimostrata l'esposizione del lavoratore al pericolo per la salute, la sicurezza o l'incolumità personale.

Infine, il quarto indice si mostra essere il più aderente alle condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori migranti, in modo particolare nel settore agricolo, in ragione del ruolo di controllo generalizzato che il caporale svolge e che si estende anche alla sistemazione alloggiativa. Nella formulazione di tale indice, significativo è il riferimento al concetto di degrado. La norma, infatti, si riferisce alla sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza o situazioni alloggiative degradanti, eliminando l'avverbio «particolarmente» utilizzato nella precedente formulazione dell'art. 603-*bis* c.p.

Tali modifiche normative sono indirizzate a inasprire gli indici sintomatici dello sfruttamento nell'obiettivo di estendere l'ambito del penalmente rilevante anche alle ipotesi meno offensive⁴²¹. In altri termini, per il legislatore del 2016 qualificare, o meglio, “quantificare” il degrado o la reiterazione delle condotte che violano le prescrizioni sulla retribuzione e le norme sui riposi sembra essere una pretesa piuttosto assurda che getta nel non sanzionabile innumerevoli situazioni riconducibili al c.d. “caporalato grigio”⁴²² le quali, se anche meno laceranti, non per

⁴²¹ A tale proposito, in dottrina si è detto che se gli indici previsti dal vecchio art. 603-*bis* erano sproporzionati per eccesso al punto da rendere impuniti le condotte di sfruttamento più blande rispetto alla schiavitù e, di contro, di rendere punibili le forme tipiche del caporalato con fattispecie aventi un disvalore maggiore come quella della servitù, la novella del 2016 rischierebbe di racchiudere nel suo alveo anche ipotesi scarsamente offensive, vds. sul punto A. DE RUBEIS, *Qualche breve considerazione critica sul nuovo reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, in *Diritto penale contemporaneo*, 4, 2017, p. 227. Sembrerebbe, secondo lo stesso Autore, che «la nuova fattispecie si presti a punire il mero squilibrio delle posizioni contrattuali, dinamica che, tuttavia, è in una certa misura fisiologica nel rapporto di lavoro»: *Ivi*, p. 236.

⁴²² Vds. E. SANTORO-C. STOPPIONI, *Rapporto 2019 del Laboratorio sullo sfruttamento lavorativo e la protezione delle sue vittime di L'Altro Diritto & FLAI CGIL*, cit., p. 221, secondo cui il nuovo art. 603-*bis* «ha permesso agli inquirenti di focalizzarsi non solo su contesti in cui i lavoratori sono assunti in nero, ma anche su situazioni in cui le vittime risultano formalmente assunte». Cfr. A. MERLO, *Il “caporalato grigio” tra prevenzione e repressione*, in *Diritto penale contemporaneo*, 6, 2019, p. 171 ss.

questo non sono lesive della dignità umana⁴²³.

È in tal senso che il lessico scelto per la (ri)formulazione dell'art. 603-bis c.p. sembra andare verso il riconoscimento dei diritti fondamentali della persona senza alcuna limitazione, etnicizzazione e/o settorializzazione di sorta: indipendentemente dalla identità della vittima (cittadino, apolide, straniero regolare o irregolare) e dal settore economico coinvolto⁴²⁴, l'ordinamento ha scelto di criminalizzare lo sfruttamento lavorativo dando rilievo a un'altra condizione che è quella dello stato di bisogno⁴²⁵.

Rimandando alle pagine successive il «lavoro ricostruttivo del giudice»⁴²⁶ penale compiuto su tale parametro è sufficiente qui dire che con la formula di “stato di bisogno”⁴²⁷ si è soliti identificare la condizione di fragilità economica e di disagio dovuto alla mancanza dei mezzi di sussistenza che compromette il soddisfacimento dei bisogni, anche quelli primari, dell'individuo. Il concetto, tuttavia, ha contorni indefiniti e sfumati.

Per completezza dell'argomento, un accenno va fatto al regime sanzionatorio. Se gli indici di sfruttamento sono stati inaspriti dalla riformulazione (a questo punto non solo lessicale) compiuta dal legislatore del 2016, la stessa operazione non è stata fatta sull'apparato sanzionatorio. Ad eccezione della pena della reclusione (comminata da un anno a sei anni nei casi previsti al primo comma, e da cinque a otto anni per quelli aggravati previsti dal secondo comma), la multa ha, invero, un valore ancora del tutto irrisorio rispetto ai fatti descritti, pertanto dall'effetto deterrente incerto (da 500 a 1.000 euro per la fattispecie di reato semplice e da 1.000 a 2.000 euro per quella aggravata).

La legge n. 199/2016 e il reato di caporalato rappresentano, come è stato

⁴²³ È tuttavia importante precisare che neppure le forme meno gravi e allarmanti di impiego irregolare debbano essere confuse con lo sfruttamento penalmente rilevante.

⁴²⁴ Seppure la rubrica della legge 29 ottobre 2016, n. 199 faccia riferimento solamente all'agricoltura, la fattispecie del reato di caporalato si applica a tutti i settori produttivi.

⁴²⁵ A. di MARTINO, *Sfruttamento del lavoro. Il valore del contesto nella definizione del reato*, cit., pp. 252-253.

⁴²⁶ Così si legge nella Relazione per la II Commissione – (A.C. 4008) dell'On. G. Berretta. Il testo è disponibile al link <https://www.penalecontemporaneo.it/upload/Relazione%20caporalato%20on.%20Berretta.pdf>.

⁴²⁷ Sul piano letterale, il legislatore ha adoperato la stessa formula contenuta nell'art. 644, comma 5, c.p. riguardante il reato di usura. In relazione a tale fattispecie criminosa, per “stato di bisogno” si vuole intendere una condizione di vulnerabilità tale da non lasciare alternativa alla persona se non quella di cedere alle richieste del soggetto attivo.

giustamente sostenuto, «un vero e proprio *unicum* nel panorama degli ordinamenti europei»⁴²⁸. Difatti, guardando all'ordinamento spagnolo, non si rinviene all'interno del *código penal* una fattispecie uguale a quella dell'art. 603-*bis* c.p. né nella sua formulazione previgente né in quella attuale⁴²⁹.

In mancanza di un reato *ad hoc* che sanziona le condotte dell'intermediario e del datore con riferimento al reclutamento illecito e allo sfruttamento della manodopera, il *juez*, nei casi in cui si ravvisano forme di sfruttamento, deve orientarsi se sussumere la fattispecie concreta in quella astratta di cui all'art. 177-*bis*, lett. a), ossia nel reato di *trata de personas con fines de explotación laboral*, o in una delle fattispecie di reato previste nel Titolo XV del *código penal*, intitolato “*De los delitos contra los derechos de los trabajadores*”. Quest'ultimo tipizza una serie di reati (dall'articolo 311 all'art. 318 *c.p.*) destinati a proteggere il lavoratore, sia nazionale sia straniero, dalla violazione delle norme sulle condizioni di lavoro, sulla sicurezza sociale, sulla prevenzione dei rischi professionali, etc.⁴³⁰.

Il panorama che viene delineato nel Titolo XV non è facile da comprendere e può essere addirittura fuorviante poiché alcune delle condotte incluse in questi articoli, singolarmente considerate, possono essere ricondotte ad elementi che compongono la *trata de seres humanos*. Come è stato rilevato, le condotte racchiuse nell'art. 312.1 (che tipizza il reato di traffico illegale di manodopera), ad esempio, potrebbero rientrare nelle azioni di “*transportar, trasladar*” tipiche della tratta, come le azioni di cui all'art. 312.2 (che contempla il reato di sfruttamento del lavoro

⁴²⁸ W. CHIAROMONTE, *Fisiologia e patologia dell'impiego stagionale di lavoratori stranieri*, in W. CHIAROMONTE-M.D. FERRARA (cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristica. Questioni aperte e prospettive future*, cit., p. 152.

⁴²⁹ Mentre in Italia nel 2011 il legislatore interveniva per colmare quella lacuna posta tra le gravi ipotesi di riduzione in schiavitù e tratta degli esseri umani e gli illeciti contravvenzionali previsti dalla c.d. legge Biagi, in Spagna, un anno prima, veniva introdotto il reato di *trata de seres humanos*. La norma è stata tipizzata nell'ordinamento spagnolo, all'art. 177-*bis* del *código penal*, il 23 dicembre 2010 dall'art. *único.39 de la Ley Orgánica 5/2010*, del 22 giugno. Con la *Ley Orgánica 1/2015*, l'art. 177-*bis* è stato poi parzialmente riformato per adattare la legislazione nazionale al quadro regolativo europeo. Deve precisarsi, inoltre, che la *Ley Orgánica 5/2010* ha separato le condotte punibili rientranti nella fattispecie della tratta (art. 177-*bis*) da quelle riguardanti l'immigrazione clandestina, confluite nell'art. 318-*bis* contenuto nel Titolo XV *bis* “*Delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros*”. Tale separazione è stata necessaria per mettere fine ai conflitti interpretativi sui due temi, vds. a tale proposito, C.D. DELGADO SANCHO, *La trata de seres humanos y la inmigración clandestina tras la reforma de la Ley orgánica 1/2015*, in *Revista Aranzadi Doctrinal*, 8, 2017, p. 1 ss.

⁴³⁰ UGT, *Guía sindical: Trata de seres humanos con fines de explotación laboral*, cit., pp. 50, 51.

dello straniero) sarebbero assimilabili al “*reclutamiento*” e alla “*captación*” di cui all’art. 177-*bis*⁴³¹.

Questa confusione è dovuta anche al fatto che prima della criminalizzazione della tratta all’interno del *código penal*, le condotte – che oggi ne costituiscono gli elementi tipici – erano punite come *delitos contra los derechos de los trabajadores*, applicando dunque gli articoli del Titolo XV a seconda delle circostanze specifiche del caso concreto. È per questo che, come è stato rilevato, le autorità giudiziarie continuano talvolta a qualificare come “*delitos contra los derechos de los trabajadores*” azioni che sono tipiche del reato della *trata de seres humanos con fines de explotación laboral*⁴³². Vale la pena ricordare, tuttavia, che nel reato di tratta è richiesta l’esistenza di una situazione di necessità (*necesidad o vulnerabilidad*) che esiste quando la persona non ha altra alternativa, reale o accessibile, se non quella di sottomettersi all’abuso. Tale elemento deve rappresentare una bussola per l’identificazione dei casi concreti.

3.6 (Segue). Il ruolo della giurisprudenza penale nell’interpretazione degli indici di sfruttamento e dello stato di bisogno

Nonostante non siano mancate critiche e perplessità circa l’impianto del nuovo art. 603-*bis* c.p., soprattutto in relazione alla sua «tipicità debole»⁴³³, deve tuttavia riconoscersi la rilevanza della norma nel punire quelle condotte di sfruttamento lavorativo non suscumbibili nelle fattispecie di reato più gravi (ad esempio, nella riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù di cui all’art. 600 c.p.). La norma in questione, inoltre, sembra rappresentare anche per la materia lavoristica un punto

⁴³¹ UGT, *Guía sindical: Trata de seres humanos con fines de explotación laboral*, cit., p. 51. Per un approfondimento del tema sul reato di sfruttamento del lavoro dello straniero, vds. J.M. LOPEZ CERVILLA, *El delito de explotación laboral del extranjero. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1390/2004, de 22 de noviembre*, in *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 670, 2005, p. 1 ss.

⁴³² *Ibidem*.

⁴³³ In questi termini, per la dottrina penalistica vds. V. TORRE, *Lo sfruttamento del lavoro. La tipicità dell’art. 603-bis c.p. tra diritto sostanziale e prassi giurisprudenziale*, in *Questione Giustizia*, 4, 2019, p. 93 ss.; A. DE RUBEIS, *Qualche breve considerazione critica sul nuovo reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, cit., p. 221 ss.; S. FIORE, *La nuova disciplina penale della intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, tra innovazioni e insuperabili limiti*, in *Diritto agroalimentare*, 2, 2017, p. 91 ss.

di riferimento per la ricostruzione dello sfruttamento del lavoro, sia pure attraverso indici.

A tale proposito deve segnalarsi che il ruolo della giurisprudenza penale, dopo l'entrata in vigore della legge n. 199/2016, è stato senz'altro determinante nel fornire interessanti spunti di riflessione sui principali profili applicativi dello "sfruttamento lavorativo" e dell'"approfittamento dello stato di bisogno", nonostante di quest'ultimo non sia stato ancora determinato un significato univoco⁴³⁴. Di recente è stato efficacemente scritto che «i giudici non di rado anticipano e/o condizionano le scelte del legislatore, ma soprattutto evidenziano i limiti e le lacune del dato positivo, quasi come sentinelle delle istanze di tutela, districandosi ai margini della sottile linea distintiva che separa legalità e illegalità, specie all'interno degli scenari degli ultimi tempi»⁴³⁵. Ebbene, tale compito svolto dalla giurisprudenza è messo in luce da alcuni provvedimenti a cui si farà riferimento nelle pagine che seguono⁴³⁶.

Deve anzitutto segnalarsi che, più in generale, nella ricostruzione dei fatti eseguita dai giudici è quasi sempre emerso un forte collegamento tra le condizioni di lavoro e di vita delle persone sfruttate (ossia le modalità patologiche con cui viene espletato il lavoro) e le condizioni più attinenti alla sfera individuale che concernono la vita degli stessi lavoratori e delle stesse lavoratrici. In tal modo, i giudici sono risaliti a uno spaccato drammatico del dato fenomenico che tesse la trama dello sfruttamento del lavoro.

In relazione agli indici di cui al comma terzo dell'art. 603-bis, le sentenze, a seconda dei casi, descrivono i lunghi orari di lavoro, la scarsissima retribuzione, le vessazioni sul luogo di lavoro, le minacce di licenziamento, o ancora il mancato riconoscimento della malattia o la negazione del riposo settimanale. Particolarmente motivato, in tal senso, è stato il decreto che il Tribunale di Milano, Sezione Misure Cautelari, ha recentemente emesso nei confronti della società Uber

⁴³⁴ Vds. V. TORRE, *Lo sfruttamento del lavoro. La tipicità dell'art. 603-bis c.p. tra diritto sostanziale e prassi giurisprudenziale*, cit., p. 90 ss.

⁴³⁵ Vds. M. D'ONGHIA-S. LAFORGIA, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale: una lettura giuslavoristica*, cit., p. 238, dove si cita il decreto del Trib. La Spezia del 2 novembre 2020.

⁴³⁶ In particolare, oggetto di discussione saranno: Trib. Milano, Sez. mis. prev., decreto 28 maggio 2020, n. 9; Cass. pen., sez. IV, sentenza del 7 aprile 2020, n. 11546; Cass. pen., sez. V, 12 gennaio 2018, n. 17939.

Italy Srl e di cui si è più volte fatto accenno nel presente elaborato. Il decreto ha descritto, nel dettaglio, il «regime di sopraffazione retributivo e trattamentale» a cui i *riders* erano sottoposti rappresentando, così, anche un primo caso di scuola per l'individuazione degli elementi del “caporalato digitale”⁴³⁷. In particolare, vengono in risalto il pagamento a cottimo di tre euro per ogni consegna effettuata, la sottrazione di importi a titolo di penale nel caso della non accettazione di ordini superiori al 95% o per la cancellazione di consegne già accettate superiori al 5% oltre a ulteriori forme di ricatto e tecniche di sopraffazione⁴³⁸. La decisione del Tribunale ha dimostrato come gli indici tradizionali di cui all'art. 603-*bis* possano essere traslati e adattati ai lavori *on-demand* ma anche come attraverso le nuove tecnologie siano ancora veicolate vecchie distorsioni del mercato del lavoro⁴³⁹.

Le modalità patologiche in cui si svolge (o avvolge) il rapporto di lavoro, a ben vedere, hanno radici profonde nelle condizioni di partenza degli sfruttati, o meglio, in quelle condizioni di vita che permettono al soggetto di accettare qualunque situazione, anche quelle più degradanti. Ebbene, nell'affiancare le condizioni di sfruttamento all'approfittamento dello stato di bisogno, la giurisprudenza pare cogliere la specificità del fenomeno il quale vede coinvolti soggetti che, trovandosi in una situazione esistenziale difficoltosa, sono esposti alla drammatica alternativa se lavorare “da sfruttati” o non lavorare affatto.

A tale proposito, riprendendo il discorso lì dove era stato interrotto, va detto che la Cassazione, in una recente sentenza, ha individuato nella condizione di migrante extracomunitario irregolare un indice, o meglio, un indizio, della condizione dello stato di bisogno. In particolare, secondo i giudici, la situazione di clandestinità è un elemento già di per sé idoneo a segnalare la presenza di uno stato di bisogno, poiché

⁴³⁷ Cfr. C. INVERSI, *Caporalato digitale: il caso Uber Italy Srl*, cit., p. 339 ss.

⁴³⁸ *Ivi*, p. 341.

⁴³⁹ Interessante è il recente scritto di F. BANO, *Quando lo sfruttamento è smart*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2021, p. 307, secondo cui lo sfruttamento collegabile ai nuovi lavori *on demand* può essere definito “sfruttamento *smart*”, dove la compressione della libertà e il pregiudizio della dignità del lavoratore è perseguita con strumenti e modalità diversi dai poteri datoriali classici. Cfr. V. TORRE, *L'obsolescenza dell'art. 603-bis c.p. e le nuove forme di sfruttamento lavorativo*, cit., spec. p. 89 ss. che evidenzia, invece, dal canto penalistico «le persistenti difficoltà a perseguire penalmente il lavoro atipico».

essa stessa rende i lavoratori migranti «disponibili a lavorare in condizioni disagiati»⁴⁴⁰.

In altre parole, chi non ha alternative se non quella di accettare condizioni di lavoro che azzerano ogni diritto della persona umana si trova in uno stato di bisogno che non per forza deve essere di assoluta indigenza, ma è sufficiente che il soggetto versi in uno stato oggettivo, ossia in una condizione anche solo provvisoria nella quale mancano i mezzi idonei a far fronte alle esigenze primarie tale da accettare ciò che, in altre condizioni, non avrebbe accettato (Cass. 17 marzo 2021, n. 10188)⁴⁴¹. A tale proposito, tornando al caso Uber Italy Srl, la magistratura ha desunto lo stato di bisogno dallo *status* dei soggetti reclutati: migranti, richiedenti asilo con permessi di soggiorno temporanei, dimoranti presso centri di accoglienza in condizioni di comprovata vulnerabilità e isolamento sociale.

Nella pronuncia in questione, peraltro, i giudici hanno posto in evidenza un fattore di rischio dello sfruttamento a cui si è fatto riferimento nella prima parte di questo Capitolo. Si era detto, infatti, che i modelli non *standard* di lavoro nascondono dietro alla regolare flessibilità dell'occupazione o all'occasionalità della prestazione situazioni di sfruttamento, anche grave⁴⁴². Il caso dei *riders* lo testimonia ampiamente.

A giudizio di chi scrive, il ruolo rilevante della giurisprudenza nel mostrare la dimensione “qualitativa” e “quantitativa” dello sfruttamento può essere esteso, più in generale, all'ambito penalistico in un duplice senso. Il primo è stato messo in evidenza di recente, sottolineando una sorta di «sensibilità» del legislatore penale nel predisporre l'art. 603-*bis* c.p., che «segna un'inversione di tendenza rispetto a un *trend* a lungo contrassegnato, sul diverso piano giuslavoristico, da progressiva

⁴⁴⁰ Così, Cass. pen., sez. V, 12 gennaio 2018, n. 17939. Contra Cass. 9 ottobre 2019, n. 49781, nella quale viene invece precisato che «la mera condizione di irregolarità amministrativa del cittadino extracomunitario nel territorio nazionale, accompagnata da situazione di disagio e di bisogno di accedere alla prestazione lavorativa, non può dirsi di per sé costituire elemento valevole ad integrare il reato di cui all'art. 603-*bis* c.p.», senza che sia anche provato lo sfruttamento del lavoratore. Entrambe le sentenze sono reperibili su banca dati *Dejure*. Sul tema vds. M. D'ONGHIA-S. LAFORGIA, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale: una lettura giuslavoristica*, cit., p. 241; M. GALLI, *Sfruttamento del lavoro e “stato di bisogno” legato alla condizione di straniero*, in *ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza*, maggio 2020, p. 3.

⁴⁴¹ M. D'ONGHIA-S. LAFORGIA, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale: una lettura giuslavoristica*, cit., p. 244, secondo cui si tratterebbe di una situazione di difficoltà economica che incide sulla libera determinazione a contrarre.

⁴⁴² *Ivi*, p. 246.

precarizzazione e ridimensionamento dei poteri di intervento del giudice del lavoro»⁴⁴³. Il secondo, quale conseguenza del primo, concerne le indagini avviate dalle Procure italiane (tra gli atti già raccolti e quelli che, per riservatezza, ancora non sono stati acquisiti, i procedimenti avviati sarebbero circa 260)⁴⁴⁴ le quali, grazie alla riformulazione dell'art. 603-bis e ai maggiori poteri che investono il giudice penale, hanno portato allo scoperto situazioni anche gravissime di sfruttamento del lavoro, altrimenti rimaste nascoste. In altri termini, la procedibilità d'ufficio del reato in questione unitamente alla possibilità di incriminare le condotte del reclutatore e dell'utilizzatore, a prescindere dall'esistenza di un intermediario e in assenza del vincolo della coercizione, stanno offrendo una tutela efficace – repressiva, certamente – forse utile e di aiuto anche per le questioni lavoristiche⁴⁴⁵.

3.7 (Segue). Il ruolo dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro e della Inspección de Trabajo y de Seguridad Social

⁴⁴³ Ivi, M. D'ONGHIA-S. LAFORGIA, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale: una lettura giuslavoristica*, cit., p. 235. Non può non segnalarsi un certo rammarico dietro tale constatazione.

⁴⁴⁴ Vds. E. SANTORO-C. STOPPIONI, *Rapporto 2019 del Laboratorio sullo sfruttamento lavorativo e la protezione delle sue vittime di L'Altro Diritto & FLAI CGIL*, cit., p. 221.

⁴⁴⁵ Con ciò, non si vuole qui attribuire considerazione maggiore all'opzione criminale bensì solo riconoscere che la tutela più efficace sta di fatto passando per mano del diritto penale. L'osservazione contraria che potrebbe muoversi concerne la tutela della vittima di sfruttamento (art. 18, T.u. immigrazione) con riferimento alla quale il diritto penale non appresta soluzioni e garanzie. Così come non appresta tutela ai diritti dei lavoratori. Sono dati questi certamente veri ma, a giudizio di chi scrive, anche svincolati dalla valutazione sull'azione di contrasto allo sfruttamento e al caporalato che il diritto penale sta compiendo e che sembra essere positiva. Si pensi, da ultimo, all'inchiesta dei Carabinieri e della Finanza che, con l'ausilio dei droni che monitoravano il territorio del casertano, ha portato all'arresto di due imprenditori i quali sfruttavano lavoratori e lavoratrici in nero per quattro euro l'ora. La notizia è rintracciabile al link <https://www.casertanews.it/cronaca/caporalato-campi-pulmini-droni-mondragone.html>. Sui «ruoli» tradizionali che il diritto del lavoro e il diritto penale assumono di fronte alle forme patologiche dello sfruttamento, vds. A. di MARTINO, *Sfruttamento del lavoro. Il valore del contesto nella definizione del reato*, cit., p. 213 ss. Sull'insufficienza del diritto penale a combattere da solo lo sfruttamento del lavoro si è pronunciata larga dottrina, tra i tanti vds. D. PIVA, *I limiti dell'intervento penale sul caporalato come sistema (e non come condotta) di produzione: brevi note a margine della legge n. 199/2016*, in *Archivio penale*, 1, 2017, p. 184 ss.; E. SANTORO-D. GENOVESE, *L'articolo 18 (t.u. immigrazione) e il contrasto dello sfruttamento lavorativo: la fantasia del giurista tra libertà e dignità*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2, 2018, p. 543 ss.; M. D'ONGHIA-DE MARTINO C., *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso*, cit., p. 1 ss.

Lo sfruttamento del lavoro, come visto, si impone quale pratica illegale e ricorrente all'interno di un lungo *fil rouge* che attraversa diversi territori rendendosi spesso volte “invisibile”, pertanto difficile da individuare e da accertare. In tali casi, l'apparato sanzionatorio predisposto dal legislatore rischia di essere menomato della sua funzione deterrente; quest'ultima, invero, non dipende dall'astratta previsione legislativa in sé e per sé considerata, bensì dal rischio concreto che la sanzione venga applicata⁴⁴⁶.

Nell'obiettivo di rendere effettivo l'intero apparato sanzionatorio dovrebbe essere rafforzato il monitoraggio dello sfruttamento da parte delle istituzioni, in modo particolare per quelle categorie più a rischio di lavoratori tra le quali si collocano gli immigrati stagionali e i falsi lavoratori autonomi. L'inefficacia del monitoraggio delle condizioni di lavoro degli stranieri e l'assenza di un'adeguata azione investigativa contribuisce a rendere impuniti gli sfruttatori, incoraggiando i datori alle molteplici pratiche di sfruttamento⁴⁴⁷. In altri termini, l'effettività dei diritti passa anche attraverso il ruolo delle istituzioni.

Sul punto, a livello europeo, l'Agenzia dell'Ue sui diritti fondamentali (FRA) ha confermato la necessità di intensificare le ispezioni secondo un approccio proattivo, focalizzando gli sforzi nei settori più a rischio che, come visto, non sono solamente quelli dell'agricoltura e dell'edilizia. Da uno studio, “*Protecting migrant workers from exploitation in the EU boosting workplace inspections*”, pubblicato dalla FRA è emerso che un maggiore controllo dei servizi ispettivi può contribuire a garantire l'effettività dei diritti con riferimento alle condizioni di lavoro giuste ed eque per tutti i lavoratori senza alcuna distinzione (art. 31, Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea)⁴⁴⁸. Tuttavia, quando si ricostruisce il quadro dei controlli effettuati sia a livello europeo sia nazionale questo non è mai del tutto rassicurante:

⁴⁴⁶ Così, C. FALERI, *Non basta la repressione. A proposito di caporalato e sfruttamento del lavoro in agricoltura*, cit., pp. 265-266.

⁴⁴⁷ G. TRIA, *Lavoro irregolare, lavoro transnazionale e immigrazione. Un'analisi quantitativa*, in F. DI MARZIO (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, cit., p. 97.

⁴⁴⁸ Vds. EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Protecting migrant workers from exploitation in the EU boosting workplace inspections*, Lussemburgo, 2018, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-protecting-migrant-workers-boosting-inspections_en.pdf. Vds. anche ASGI, *Agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione Europea: due nuovi studi sullo sfruttamento lavorativo dei migranti*, 27 ottobre 2018.

il numero degli interventi è sempre piuttosto limitato, addirittura (quasi) azzerato in alcuni settori produttivi⁴⁴⁹.

Più nello specifico, in Italia, le previsioni repressive contemplate dall'art. 603-*bis* c.p. non ancora risultano efficacemente integrate con il sistema dei controlli per la tutela del lavoro, in modo particolare con il supporto che l'attività ispettiva può fornire⁴⁵⁰. La carenza di organico negli uffici preposti (si segnala il 6% in meno di unità ispettive rispetto al 2018) certamente influisce sul ruolo, ancora mite, svolto dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL)⁴⁵¹.

Soprattutto con riferimento al settore agricolo⁴⁵² risulta esservi una inadeguatezza, sia qualitativa sia quantitativa, degli interventi ispettivi⁴⁵³. Eppure il d.lgs. n. 124 del 2004⁴⁵⁴ era intervenuto proprio per permettere che una pluralità di organismi venissero preposti alla funzione di vigilanza, prevenzione, promozione, informazione e conciliazione, in supporto alla tradizionale risposta repressiva al fenomeno dello sfruttamento⁴⁵⁵.

Le misure sanzionatorie di stampo penalistico andrebbero accompagnate da una intensificazione dell'attività ispettiva per permettere allo stesso apparato

⁴⁴⁹ La *European Union Agency for Fundamental Rights* fa riferimento, in particolare, alla ristorazione.

⁴⁵⁰ Vds. W. CHIAROMONTE, *Fisiologia e patologia dell'impiego stagionale di lavoratori stranieri*, in W. CHIAROMONTE-M.D. FERRARA (cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristica. Questioni aperte e prospettive future*, cit., p. 157.

⁴⁵¹ Si rinvia, per un monitoraggio dei dati, al link <https://www.ispettorato.gov.it/it-it/in-evidenza/Documents/Rapporto-annuale-2019-attivita-di-vigilanza-INL-slide.pdf>. Sulle ragioni della scarsa efficacia delle ispezioni vds. L. ZACCARELLI, *L'efficacia delle ispezioni in materia di lavoro*, in *Variazioni sui temi di diritto del lavoro*, 2, 2018, p. 505 ss.

⁴⁵² Dal Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale è emerso che nell'anno 2019 sono state effettuate nel settore dell'agricoltura 5.806 ispezioni, che hanno fatto emergere 5.340 soggetti a violazione, di cui il 51% in "nero". I provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale sono stati 408 di cui 350 revocati a seguito di intervenuta regolarizzazione. Il settore agricolo si conferma, dunque, quello maggiormente problematico per i controlli ispettivi considerata anche la temporaneità, o meglio, la brevità di alcune attività lavorative che rende difficile organizzare e svolgere verifiche. Questa, però, a giudizio di chi scrive è un'ulteriore dimostrazione del fatto che il sistema di monitoraggio del diritto penale risulti efficace, basti pensare, a tale proposito, all'utilizzo dei droni durante le indagini disposte dalle Procure, un mezzo che non risente delle caratteristiche impeditive proprie del settore agricolo.

⁴⁵³ In questi termini, C. FALERI, *Non basta la repressione. A proposito di caporalato e sfruttamento del lavoro in agricoltura*, cit., p. 265; cfr. L. ZACCARELLI, *L'efficacia delle ispezioni in materia di lavoro*, cit., p. 493 ss.; M. FAIOLI, *Caporalato e ispezioni*, in M. ESPOSITO (a cura di), *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Act*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 91 ss.

⁴⁵⁴ Trattasi del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, «Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30».

⁴⁵⁵ In particolare, vds. il Capo III del d.lgs. n. 124/2004.

sanzionatorio di raggiungere livelli più alti di efficacia e di effettività nella lotta allo sfruttamento del lavoro e al caporalato⁴⁵⁶. A tale proposito, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro ha provveduto a formulare e a diffondere una serie di linee guida per orientare le attività ispettive nella fase di identificazione e accertamento della condizione di sfruttamento e di approfittamento dello stato di bisogno di cui, come si precisa nella Circolare n. 5 del 2019, il personale ispettivo deve tenere conto fatto salvo le diverse indicazioni fornite dalla Procura⁴⁵⁷.

Anche in Spagna, i sindacati (tra cui la *Confederación Sindical de Comisiones Obreras* - CC.OO.) reclamano una intensificazione delle attività ispettive, soprattutto nel settore agrario, ad iniziare dalla predisposizione di nuove assunzioni di funzionari che andrebbero ad incrementare il numero di ispettori del lavoro attualmente impiegati su tutto il territorio della nazione (1.866)⁴⁵⁸.

A metà maggio del 2020, la direzione della *Inspección de Trabajo y de Seguridad Social* (ITSS) pubblicava un questionario (simile, nelle domande e nello scopo, alla circolare che l'anno precedente veniva trasmessa alle sedi dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro in Italia) il quale doveva fungere da guida nell'individuazione dei casi di *sobreexplotación* e di *trata de seres humanos con fines de explotación laboral* per tutte le sezioni provinciali impegnate in una campagna di ispezioni della durata di due mesi (maggio e giugno) diretta al lavoro in agricoltura⁴⁵⁹.

A tale proposito, deve segnalarsi che la *Inspección de Trabajo y de Seguridad Social* svolge un ruolo importante con riferimento al reato di tratta di esseri umani e di lavoro forzato, in particolare nella individuazione, informazione e prevenzione delle situazioni che possono favorirlo. La ITSS, infatti, nonostante la difficoltà – riscontrata, come visto, anche dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro in Italia – di svolgere attività di sorveglianza e prevenzione in tutti i settori produttivi (si pensi,

⁴⁵⁶ Così, V. PAPA, *Paradossi regolativi e patologie occupazionali nel lavoro agricolo degli stranieri*, in P. CAMPANELLA (a cura di), *Vite sottocosto*, cit., pp. 253, 255. L'Autrice pone in risalto come anche il legislatore europeo ha mostrato questa consapevolezza indicando un rafforzamento dei controlli sia nel Considerando n. 49 della direttiva 2014/36/UE sul lavoro stagionale sia nella comunicazione della Commissione relativa all'applicazione della direttiva 52/2009/CE, COM(2014)286, 22 maggio 2014.

⁴⁵⁷ Trattasi della Circolare INL n. 5 del 28 febbraio 2019.

⁴⁵⁸ M. PANARIELLO (a cura di), *E(u)xploitation. Il caporalato: una questione meridionale. Italia, Spagna, Grecia*, cit., p. 44.

⁴⁵⁹ *Ivi*, pp. 44-45.

ad esempio, all'agricoltura dove c'è un frequente ricambio di personale addetto ai lavori data la brevità di alcune attività, oppure al lavoro domestico che si svolge in un'abitazione privata) può ricoprire un ruolo attivo ai fini della individuazione e prevenzione delle situazioni di lavoro forzato e della tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento lavorativo.

Nell'identificare il reato di cui all'art. 177-bis del *código penal*, l'ITSS deve coordinare le sue azioni con le Forze e i Corpi di Sicurezza dello Stato con i quali è previsto uno scambio di informazioni, la valutazione delle loro azioni e la comunicazione finale dei risultati⁴⁶⁰.

Il fenomeno che sta impedendo fortemente lo svolgimento delle attività ispettive in Spagna, pertanto denunciato dai sindacati, riguarda la creazione di società di intermediazione transnazionali dirette esclusivamente al reclutamento illecito dei lavoratori in agricoltura che dalla Spagna, ad esempio, vengono mandati al Sud della Francia. Tali fenomeni, a causa della loro diramazione e dispersione territoriale, difficilmente possono essere identificati e accertati. Per tale ragione, il Ministero spagnolo ha creato una unità speciale di coordinamento per la lotta contro le frodi nel lavoro transnazionale⁴⁶¹. L'attività ispettiva, dunque, necessita di compiere ulteriori passi in avanti (non solamente a livello nazionale) al fine di supportare e affiancare l'attività repressiva e sanzionatoria svolta dal diritto penale contro lo sfruttamento del lavoro, fenomeno tanto reticolato quanto sfuggente.

3.8 Oltre la sanzione penale: le misure preventive contro lo sfruttamento del lavoro e il caporalato

⁴⁶⁰ Il 30 aprile 2013, il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale ha firmato un accordo di collaborazione con il Ministero dell'Interno sul coordinamento tra la *Inspección de Trabajo y de Seguridad Social* e le Forze e Corpi di Sicurezza dello Stato nella lotta contro il lavoro irregolare e la frode alla Previdenza Sociale, il cui allegato contiene le istruzioni per l'attuazione di questa collaborazione. Nel suo ambito è inclusa specificamente la tratta di esseri umani compresa quella a scopo di sfruttamento lavorativo, vds. <https://www.boe.es/boe/dias/2013/11/08/pdfs/BOE-A-2013-11712.pdf>.

⁴⁶¹ Vds. M. PANARIELLO (a cura di), *E(u)xploitation. Il caporalato: una questione meridionale. Italia, Spagna, Grecia*, cit., p. 45. È recente la condanna da parte di un Tribunale di Marsiglia nei confronti di una ETT spagnola per aver sfruttato migliaia di lavoratori agricoli stagionali, vds. www.infolibre.es.

Da tempo la dottrina segnala l'insufficienza del diritto penale ad agire, da solo, sulle cause del caporalato il quale, divenuto oramai un elemento costitutivo del modello produttivo, può essere combattuto con più efficacia solamente con un approccio multidimensionale al tema⁴⁶².

D'accordo sulla necessità di un intervento che agisca su più livelli di tutela (repressiva-preventiva-proattiva), allo stato attuale non può, tuttavia, non considerarsi positiva l'azione repressiva portata avanti dalle Procure della Repubblica facendo emergere pratiche quasi tutte riconducibili a episodi di grave sfruttamento lavorativo⁴⁶³.

Nonostante non siano stati ancora superati i molteplici casi di distorsione dal lavoro regolare, questi sono stati certamente indeboliti dall'azione di contrasto avviata dalla legge n. 199 del 2016. Di quest'ultima, la parte a cui è stata data attuazione è quella più specificamente repressiva; resta, invece, ancora inapplicata la parte proattiva, funzionale a contrastare le cause del fenomeno, dunque a prevenirlo⁴⁶⁴.

Sembra opportuno, a questo punto, precisare che le misure di prevenzione già attuate e sperimentate dopo l'entrata in vigore della legge n. 199/2016 non costituiranno oggetto del presente elaborato. In questa sede, invero, si intende muovere riflessioni e considerazioni sulle misure *de iure condendo* e su quelle che, pur essendo già state introdotte nell'ordinamento, tuttavia non ancora dispiegano i loro effetti e che per questo saranno qui considerate "non ancora formulate" sotto il profilo degli esiti e della loro efficacia.

Alla luce di quanto appena detto occorre, dunque, spostare necessariamente l'angolo di visione verso una prospettiva che non appartiene più alla sola materia del diritto penale. La stessa legge n. 199/2016 si inserisce in questo approccio, per così dire "integrato", poiché accanto all'apparato sanzionatorio di tipo penale ha predisposto una serie di misure relative a sanzioni promozionali, c.d. positive, di

⁴⁶² Sul tema si rinvia alle fonti della dottrina già indicate nella nota 445.

⁴⁶³ Sul tema vds. E. SANTORO-C. STOPPIONI, *Rapporto 2019 del Laboratorio sullo sfruttamento lavorativo e la protezione delle sue vittime di L'Altro Diritto & FLAI CGIL*, cit., p. 227.

⁴⁶⁴ M. PANARIELLO (a cura di), *E(u)xploitation. Il caporalato: una questione meridionale. Italia, Spagna, Grecia*, cit., p. 26.

tipo economico⁴⁶⁵. In buona sostanza, trattasi di un sistema premiale che tende a sostenere le imprese che operano nella legalità.

In conformità agli obiettivi del presente elaborato, si riassumono brevemente le principali misure predisposte e dirette ad incidere in modo combinato sullo sfruttamento del lavoro e sul caporalato. Ci si riferisce al rafforzamento della Rete del lavoro agricolo di qualità, alle modifiche al sistema dei controlli, al supporto dei lavoratori stagionali che svolgono attività di raccolta, alla previsione di modalità sperimentali di collocamento agricolo su base territoriale. Questa parte della norma, come è stato riferito sopra, è rimasta in gran parte inattuata forse anche per la mancanza di strumenti economico-finanziari volti ad implementare quanto era in programma⁴⁶⁶. In particolare, in via solo esemplificativa, delle misure di supporto dei lavoratori stagionali che svolgono attività di raccolta (art. 9, l. n. 199/2016) non è stata data alcuna esecuzione, mentre alla Rete del lavoro agricolo di qualità non è stata prestata sufficiente attenzione da parte delle imprese agricole⁴⁶⁷.

Occorre a questo punto chiedersi in quale modo possa essere superata oggi la distanza tra il fatto (lo sfruttamento del lavoro) e il diritto (le norme che pretendono di regolarlo), o in che modo possa essere ridotta la distanza che separa gli strumenti predisposti dal legislatore per contrastare lo sfruttamento e l'effettiva possibilità di controllare, prevenire e reprimere le violazioni di legge⁴⁶⁸. A tale domanda sembra opportuno rispondere iniziando dalla tutela di chi è sfruttato. Mettere i lavoratori in condizione di accedere a forme di tutela (l'accesso alla giustizia, innanzitutto) senza dover temere di perdere l'unica fonte di sostentamento è un elemento necessario che, come è stato riferito sopra, non va inteso per forza come un'alternativa all'opzione repressiva portata avanti dal diritto penale. Anche perché diversi sono gli effetti: dall'approccio lavoristico si possono ottenere vantaggi diretti sul

⁴⁶⁵ Per un approfondimento sul tema, E. GHERA, *Le sanzioni civili nella tutela del lavoro subordinato*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 1979, p. 305 ss.

⁴⁶⁶ Così, C. SPINELLI, *Immigrazione e mercato del lavoro: lo sfruttamento dei migranti economici. Focus sul lavoro agricolo*, cit., p. 137.

⁴⁶⁷ Sulle ragioni del mancato successo degli interventi vds. V. LECCESE-D. SCHIUMA, *Strumenti legislativi di contrasto al lavoro sommerso, allo sfruttamento e al caporalato in agricoltura*, in *agrireregionieuropa*, 55, 2018.

⁴⁶⁸ Vds. C. FALERI, *Non basta la repressione. A proposito di caporalato e sfruttamento del lavoro in agricoltura*, cit., p. 268; vds. anche E. RIGO, *Lo sfruttamento come modo di produzione*, in E. RIGO (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pisa, Pacini Giuridica, 2015, p. 8.

lavoratore; dall'approccio penalistico, invece, i vantaggi per i lavoratori sono solo indiretti⁴⁶⁹. Entrambi, però, sono indispensabili al fine di contrastare i fenomeni di cui si è detto.

Continuando ancora sul profilo della vittima di sfruttamento, è stato in precedenza riferito che la rete di servizi offerta dal caporale spesso supplisce alla mancanza dei servizi che dovrebbero essere garantiti dalle istituzioni. Questo è il motivo per cui già la legge n. 199/2016 prevedeva l'attuazione di "misure per la sistemazione logistica e il supporto dei lavoratori, anche attraverso il coinvolgimento di regioni, province autonome e amministrazioni locali, delle rappresentanze dei datori di lavoro e dei lavoratori del settore e delle organizzazioni del terzo settore". Siffatta parte della legge, tuttavia, ancora deve essere implementata⁴⁷⁰.

È in tale ambito che si inseriscono anche i più recenti interventi. In particolare, il "Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022)", i cui effetti devono ancora dispiegarsi, individua diverse azioni di contrasto grazie alla sinergia di molteplici attori istituzionali, rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro del settore agricolo e associazioni del terzo settore che da anni si confrontano sul tema. Tra i principali interventi, l'erogazione di servizi di trasporto adeguati alle esigenze dei lavoratori e delle lavoratrici migranti, unitamente alla promozione di soluzioni abitative che permettano condizioni di vita dignitose potrebbero avere un certo impatto sulla rete del "caporalato dei servizi"⁴⁷¹.

Tra le azioni, il Patto riconosce anche la centralità e l'importanza dei servizi ispettivi per la promozione della legalità del lavoro agricolo e si propone di

⁴⁶⁹ In tale ultimo caso, infatti, la tutela della vittima è subordinata alla costituzione di parte civile. Trattandosi di soggetti vulnerabili, questi ultimi hanno però difficoltà ad accedere alla giustizia. Non si dimentichi, peraltro, che i tempi di soggiorno del lavoratore migrante sono (quasi) certamente più brevi di quelli del processo. Sul tema vds. M. D'ONGHIA-S. LAFORGIA, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale: una lettura giuslavoristica*, cit., p. 248.

⁴⁷⁰ M. PANARIELLO (a cura di), *E(u)xploitation. Il caporalato: una questione meridionale. Italia, Spagna, Grecia*, cit., p. 26.

⁴⁷¹ Alcune riflessioni sul Piano di contrasto triennale sono presenti in M. OMIZZOLO, *Caporalato. Un ottimo piano per cominciare*, in *La via libera. Rivista bimestrale e quotidiano online*, 22 febbraio 2020.

raccordare i servizi ispettivi con quelli di indagine di polizia giudiziaria per una più efficace pianificazione e attuazione delle attività ispettive e di contrasto⁴⁷².

Per quel che concerne, invece, il “Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)” presentato nei primi mesi del 2021⁴⁷³, il discorso è parzialmente diverso nel senso che, come è noto, a parte uno specifico punto dedicato alla lotta al lavoro sommerso, si rivela abbastanza scarno sul tema dello sfruttamento. I molteplici interventi in esso predisposti, tuttavia, possono avere effetti (anche indiretti) sul contrasto al caporalato e allo sfruttamento del lavoro se visti come misure che incentivano l’economia formale e il lavoro regolare in luogo dell’economia sommersa e del lavoro irregolare, da sempre fonte di attrazione per i flussi irregolari di migranti. In questa ottica, le missioni in esso contenute, in gran parte dirette allo sviluppo della c.d. *green economy*, possono fungere da leva alla creazione di lavori sostenibili in sintonia e in sinergia con i principi del lavoro decente.

Apprezzabile, inoltre, è il riferimento contenuto nel PNRR ai diversi settori dell’economia su cui agire per contrastare il lavoro sommerso: come riferito, l’estensione dello sfruttamento del lavoro anche al *food delivery* necessita di misure di contrasto mirate al fenomeno insorgente del “caporalato digitale”⁴⁷⁴.

In questo quadro, tra le misure *de iure condendo*, va sostenuta e programmata una riforma della legislazione sulla migrazione economica per ragioni di lavoro i cui aspetti critici hanno dato luogo a quelle disfunzioni, talvolta drammatiche, che si riversano sullo *status* e sulle condizioni di lavoro degli immigrati. A queste riflessioni sarà dedicato l’intero Capitolo IV.

⁴⁷² Vds. *Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022)*, punto 4.2.1, <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/Tavolo-caporalato/Documents/Piano-Triennale-post-CU.pdf>. Cfr. C. FALERI, *Non basta la repressione. A proposito di caporalato e sfruttamento del lavoro in agricoltura*, cit., p. 267.

⁴⁷³ *Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)* presentato dal Governo Draghi il 25 aprile 2021 e trasmesso alla Commissione europea il 30 aprile 2021, <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

⁴⁷⁴ Vds. *Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*, Riforma 1.2 “Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso”, p. 203.

CAPITOLO IV

Verso un “modello” di gestione delle migrazioni economiche: alcune proposte

SOMMARIO: 4.1 Premessa. – 4.2 Promuovere accordi con i Paesi di origine per la formazione di competenze: l’esempio dei *Global Skills Partnerships*. – 4.3 L’importanza di una Direttiva unica europea e di vie legali per la migrazione economica. – 4.4 Regolarizzazioni su base collettiva e regolarizzazioni su base individuale: la fallacia di uno strumento straordinario vs. l’efficienza di un modello ordinario. – 4.5 Sulla introduzione di un canale di ingresso per ricerca di lavoro, anche tramite *sponsorship*. Nuove opportunità o vecchi rischi? – 4.6 “Mettere ordine nel disordine”: quando intervenire non è più una scelta rinviabile.

4.1 Premessa

Il presente elaborato ha preso le mosse dall’assunto per il quale lo sfruttamento dei lavoratori migranti è strettamente legato al quadro regolativo (sovranazionale e di diritto interno) della migrazione legale a fini lavorativi. La trattazione degli argomenti che ruotano attorno alla regolazione del fenomeno migratorio e, nello specifico, all’accesso al mercato del lavoro degli stranieri ha permesso di illustrare e argomentare le ragioni di tale correlazione, più o meno diretta.

A questo punto devono introdursi proposte plausibili di intervento sul modello attuale di gestione dell’immigrazione, chiedendosi su quali fattori distorsivi le politiche migratorie dovrebbero agire.

A giudizio di chi scrive, è innanzitutto sulla mancanza di un titolo giuridico stabile per soggiornare e lavorare in Italia, titolo che non dipenda esclusivamente dal datore di lavoro, su cui si deve intervenire. In tal senso, nelle pagine successive, la discussione si aprirà alla opportunità di introdurre permessi di soggiorno

svincolati dall'esistenza di un contratto di lavoro già in essere, ai suoi presumibili vantaggi e ai suoi possibili rischi.

In secondo luogo, le politiche sull'immigrazione devono rimuovere o quantomeno ridurre il livello di precarietà della condizione giuridica degli stranieri. A tale proposito non può non venire in questione la temporaneità dell'impiego, che sarebbe erroneo considerare una caratteristica propria del solo lavoro stagionale poiché, come visto, essa si riscontra anche negli altri titoli di soggiorno che permettono al non cittadino di lavorare in Italia. Per tale ragione, al lavoratore straniero, costretto a ravvicinati rinnovi del permesso di soggiorno, risulta difficile conservare lo *status* di regolare⁴⁷⁵.

Prescindendo dal diritto che viene riconosciuto al non cittadino di soggiornare legalmente nel territorio della nazione anche dopo la perdita del posto di lavoro (per un solo anno, trascorso il quale egli perde ugualmente il diritto al soggiorno), nessuna considerazione assume il fattore tempo, ossia la durata della permanenza in Italia e/o il radicamento nel territorio che lo ha ospitato⁴⁷⁶. A tale riguardo, saranno avanzate delle riflessioni sulla opportunità e sulla utilità di adottare, anche in Italia, strumenti di regolarizzazione della posizione giuridica degli stranieri su base individuale, ordinaria e permanente, dove i legami particolarmente stretti e durevoli costituiti con lo Stato che li ospita divengono parte di un più complesso ragionamento che riconosce e garantisce il diritto alla vita familiare e privata dello straniero.

Tutto questo deve prima comportare, inevitabilmente, un rovesciamento delle logiche appartenenti alle politiche migratorie che, in linea con una visione dello

⁴⁷⁵ Vds. M. PASTORE-N. ZORZELLA, *30 anni di legislazione italiana in materia di condizione giuridica della persona straniera. Alcune chiavi di lettura*, in M. GIOVANNETTI-N. ZORZELLA (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, cit., pp. 119-120; cfr. L. DI SCIULLO, *Modelli in frammenti... e frammenti di modelli? Il singolare caso dell'Italia, tra segregazione esplicita e integrazione implicita*, in B. COCCIA-L. DI SCIULLO (a cura di), *L'integrazione dimenticata. Riflessioni per un modello italiano di convivenza partecipata tra immigrati e autoctoni*, Roma, Arti grafiche Picene, 2020, p. 14.

⁴⁷⁶ Vds. art. 22, comma 11, T.u. immigrazione. L'indifferenza del tempo di permanenza in Italia ai fini della stabilizzazione è una regola generale che presenta solo qualche eccezione, per esempio per i cittadini stranieri titolari di permesso UE di lungo soggiorno. Sul tema si rinvia a M. PASTORE-N. ZORZELLA, *30 anni di legislazione italiana in materia di condizione giuridica della persona straniera. Alcune chiavi di lettura*, in M. GIOVANNETTI-N. ZORZELLA (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, cit., pp. 116-117. Cfr. E. COSTANTINI, *Soggiorno, residenza, contratto. La complessa vulnerabilità dei lavoratori migranti in agricoltura*, in P. CAMPANELLA (a cura di), *Vite sottocosto. 2° Rapporto presidio*, cit., p. 234.

straniero come mero soggetto produttivo (sul modello del “lavoratore ospite” – *Gastarbeiter* – tedesco⁴⁷⁷), storicamente non hanno incoraggiato la stabilizzazione (anche se non definitiva) del cittadino di Paese terzo, promuovendo quasi esclusivamente soggiorni temporanei che non impegnano lo Stato alla costruzione di una vera integrazione sociale⁴⁷⁸. A tal fine, anche una migrazione circolare, che non sia però una costrizione alla temporaneità e/o alla provvisorietà del soggiorno, potrebbe essere favorita.

L’esperienza passata delle migrazioni economiche europee dimostra che si deve intervenire diminuendo il grado di temporaneità e di precarietà dei lavoratori stranieri rendendo più vantaggiosa la scelta di un insediamento definitivo nel territorio⁴⁷⁹. Com’è stato finora sostenuto e sottolineato, la mancanza di un titolo giuridico stabile per soggiornare e lavorare in Italia favorisce il sorgere di situazioni di sfruttamento, anche grave, nonché l’aumento dell’immigrazione irregolare, che sempre viene assorbita dal mercato del lavoro⁴⁸⁰. È questa la più grande distorsione di una normativa eccessivamente rigida che, nell’obiettivo di ostacolare i flussi irregolari e diminuire le occasioni di illegalità, si rivela «non solo inutilmente vessatoria ma anche controproducente sul piano pratico»⁴⁸¹ (come dimostra l’ampia diffusione della economia sommersa)⁴⁸².

Deve riconoscersi, in ultimo, che l’indifferenza per le questioni relative all’integrazione degli immigrati viaggia parallela alla incapacità di gestire i flussi e

⁴⁷⁷ Così L. DI SCIULLO, *Modelli in frammenti... e frammenti di modelli? Il singolare caso dell’Italia, tra segregazione esplicita e integrazione implicita*, in B. COCCIA-L. DI SCIULLO (a cura di), *L’integrazione dimenticata. Riflessioni per un modello italiano di convivenza partecipata tra immigrati e autoctoni*, cit., p. 15.

⁴⁷⁸ Non è un caso se nei decreti flussi annuali il numero maggiore di quote riservate ai nuovi ingressi è quello dei lavoratori stagionali, che non si inseriscono in maniera stabile e continuativa nel tessuto produttivo e occupazionale della nazione. Vds. ancora L. DI SCIULLO, *Modelli in frammenti... e frammenti di modelli? Il singolare caso dell’Italia, tra segregazione esplicita e integrazione implicita*, in B. COCCIA-L. DI SCIULLO (a cura di), *L’integrazione dimenticata. Riflessioni per un modello italiano di convivenza partecipata tra immigrati e autoctoni*, cit., p. 16 (nota 2).

⁴⁷⁹ Così, C. BONIFAZI, *L’immigrazione straniera in Italia*, cit., 1998, p. 209.

⁴⁸⁰ Vds. G.A. RECCHIA, *L’accesso al lavoro dei migranti economici*, cit., pp. 109-110.

⁴⁸¹ Così C. BONIFAZI, *L’immigrazione straniera in Italia*, cit., p. 209. Cfr. E. SANTORO, *La regolamentazione dell’immigrazione come questione sociale: dalla cittadinanza inclusiva al neoschiavismo*, in E. SANTORO (a cura di), *Diritto come questione sociale*, Torino, Giappichelli, pp. 129 ss.

⁴⁸² Sul tema, tra i tanti, E. REYNERI, *Immigrazione ed economia sommersa*, in *Stato e mercato*, 2, 1998, p. 287 ss.; G. TRIA, *Lavoro irregolare, lavoro transnazionale e immigrazione. Un’analisi quantitativa*, in F. DI MARZIO (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, cit., pp. 89-91; Così W. CHIAROMONTE, *L’(in)evitabile nesso fra regolazione del lavoro immigrato e diffusione del lavoro*

di governare efficacemente l'immigrazione a fini lavorativi⁴⁸³. Il processo di integrazione nelle società, nei territori e nei luoghi di lavoro, infatti, trova ancora forte resistenza nel nostro Paese⁴⁸⁴.

Se si riconosce che tra le funzioni fondamentali del diritto vi è quella dell'inclusione c'è da chiedersi, allora, cosa deve essere compiuto e, in particolare, come prevenire, prima ancora che contrastare, le tante criticità (tra tutte, l'irregolarità e lo sfruttamento della manodopera straniera) che ostacolano la messa a punto di buone pratiche di inclusione e integrazione del non cittadino. In sostanza, quali prospettive si prestano al panorama nazionale e sovranazionale per un "modello" nuovo di gestione dell'immigrazione economica? È questa la domanda alla quale si tenterà di dare una risposta nelle pagine che seguono.

4.2 Promuovere accordi con i Paesi di origine per la formazione di competenze: l'esempio dei *Global Skills Partnerships*

Discutendo, nella prima parte del presente elaborato, sulla migrazione per lavoro nel quadro regolativo internazionale si è detto che lo scopo del *Global Compact on Migration* (GCM) è quello di garantire una migrazione sicura, ordinata e regolare i cui vantaggi possono essere sostanziali solo se non sottovalutati dagli Stati.

L'Obiettivo 18 del GCM sembra aprirsi proprio a questo scenario. Esso promuove, attraverso la collaborazione tra Stati, soluzioni innovative per la gestione dei flussi migratori per motivi di lavoro, tra cui lo sviluppo di competenze nei soggetti (potenziali migranti) che ancora risiedono nei Paesi di origine al fine di ottimizzare l'occupabilità degli stessi nel mercato del lavoro formale –

sommerso: spunti ricostruttivi, in G. CANAVESI (a cura di), *Dinamiche del diritto, migrazioni e uguaglianza relazionale*, cit., p. 256 ss.

⁴⁸³ Così, L. DI SCIULLO, *Modelli in frammenti... e frammenti di modelli? Il singolare caso dell'Italia, tra segregazione esplicita e integrazione implicita*, in B. COCCIA-L. DI SCIULLO (a cura di), *L'integrazione dimenticata. Riflessioni per un modello italiano di convivenza partecipata tra immigrati e autoctoni*, cit., 2020, p. 13. Sul tema dell'integrazione e sul ruolo svolto dalle parti sociali nell'inclusione dei lavoratori migranti vds. W. CHIAROMONTE-M.D. FERRARA, *Integrazione e inclusione sociale dei lavoratori migranti: il ruolo del sindacato*, in W. CHIAROMONTE-M.D. FERRARA-M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, op. cit., p. 213 ss.

⁴⁸⁴ Le ragioni di tale resistenza sono indicate da W. CHIAROMONTE-M.D. FERRARA, *Integrazione e inclusione sociale dei lavoratori migranti: il ruolo del sindacato*, cit., pp. 213-214.

tendenzialmente in funzione della domanda dei Paesi di destinazione – e condividere, in ultimo, i benefici di una occupazione regolare.

Trattasi dei c.d. *Global Skill Partnerships* (d’ora in avanti GSPs), accordi bilaterali tra Paesi di origine e di destinazione, che possono avere un ruolo cruciale nella regolazione dei flussi migratori creando opportunità di sviluppo per tutte le parti coinvolte nell’accordo (Stati partecipanti e potenziali lavoratori stranieri).

Già qualche tempo prima del GCM, il Segretario Generale delle Nazioni Unite aveva considerato gli accordi strutturati sull’esempio dei GSPs una “*promising idea*”⁴⁸⁵ poiché rappresentavano anche una soluzione alla preoccupazione dei Paesi di origine circa la perdita del proprio capitale umano come conseguenza della forte mobilità in uscita⁴⁸⁶.

Da qualche anno, soprattutto tra gli studiosi americani (Michael Clemens, in via principale) sono stati sottolineati i vantaggi che possono derivare dalla conclusione di tali accordi, prospettandone il potenziale impatto anche sulla lotta all’immigrazione irregolare⁴⁸⁷. Questa è la ragione per cui, in tale sede, si è scelto di discuterne.

Volendo descrivere i tratti essenziali di tali accordi, mentre il Paese sviluppato finanzia percorsi di formazione per i potenziali migranti *in loco*, il Paese di origine, a formazione terminata, può trattenere una parte delle risorse umane sul suo territorio. Chi ha ricevuto la formazione, infatti, può intraprendere due possibili strade: investire sul posto le *skills* acquisite abbandonando l’idea di spostarsi in un altro Paese (c.d. “*home track*”), oppure emigrare e colmare i vuoti occupazionali del Paese sviluppato coinvolto nell’accordo (c.d. “*away track*”)⁴⁸⁸.

⁴⁸⁵ Così UN SECRETARY-GENERAL, *Making Migration Work for All*, cit.

⁴⁸⁶ Deve, tuttavia, precisarsi che il danno subito dai Paesi di origine per la perdita, peraltro temporanea, dei lavoratori del posto risulti piuttosto contenuto da una serie di vantaggi tra cui, in modo principale: le rimesse; la costruzione di reti sociali, economiche e culturali tra i Paesi ad opera del fenomeno che, come si è detto, è definito con il termine di transnazionalismo; l’apertura dei mercati di esportazione.

⁴⁸⁷ Cfr. M.A. CLEMENS, *Global Skill Partnerships: A proposal for Technical Training in a Mobile World*, in *IZA J Labour Policy*, 4, 2, 2015; ID., *Skill Flow: A Fundamental Reconsideration of Skilled-Worker Mobility and Development*, in *CGD Working Paper 180*, DC: Center for Global Development, Washington, 2011; M.A. CLEMENS-K. GOUGH, *A Tool to implementation the Global Compact on migration: Ten Key Steps for Building Global Skill Partnerships*, in *CGD Brief*, Washington, DC: Center for Global Development, dicembre 2018; K. HOOPER, *Reimagining Skilled Migration Partnerships to Support Development*, in *Migration Policy Institute*, febbraio 2019.

⁴⁸⁸ Così, M.A. CLEMENS, *Global Skill Partnerships: A proposal for Technical Training in a Mobile World*, cit.

Alla luce degli studi condotti, dalla conclusione di un accordo basato sul modello dei GSPs, il Paese di origine verrebbe fornito di nuove tecnologie, vedrebbe rafforzati gli istituti di formazione già esistenti sul territorio e beneficerebbe di un aumento di capitale umano nel proprio mercato del lavoro oltre alle rimesse provenienti da una parte di lavoratori che avranno scelto, invece, la trasferta.

Il Paese di destinazione otterrebbe vantaggi in termini di riduzione delle spese di formazione (molto più costose se svolte sul suo territorio) e soprattutto di arrivi di migranti, che non solo sarebbero regolari ma anche qualificati (in termini di competenze).

Anche i lavoratori stranieri trarrebbero giovamento dagli accordi sulla formazione a prescindere dalla scelta finale di restare nel Paese di origine o, al contrario, di migrare. I cittadini di un Paese in via di sviluppo coinvolto nell'accordo, infatti, beneficiano di una formazione di qualità internazionale che, potenzialmente, permetterà loro di svolgere un impiego qualificato e di ottenere una retribuzione migliore. In aggiunta, chi decide di migrare riceverà un'ulteriore formazione, circa gli aspetti culturali, la lingua e l'accesso ai servizi, questa volta finalizzata all'integrazione nel Paese di destinazione⁴⁸⁹.

Non si è ancora detto a chi spetta il compito di individuare le competenze sulle quali orientare la formazione degli stranieri. A tale riguardo, gli studi e le ricerche a cui prima si faceva riferimento spiegano che i Governi, insieme con i datori di lavoro del settore privato e alle agenzie di collocamento pubbliche, anche sulla base di una analisi del mercato del lavoro, individuano le competenze di cui il mercato necessita. Queste ultime devono essere formate in un periodo pressoché breve (da pochi mesi a un massimo di tre anni)⁴⁹⁰.

Nel mondo esistono già delle *best practices* al riguardo⁴⁹¹: l'agenzia tedesca di sviluppo Giz è uno tra i modelli più innovativi che è riuscito a creare con successo

⁴⁸⁹ Vds. M.A. CLEMENS, *Global Skill Partnerships: A proposal for Technical Training in a Mobile World*, cit.; K. GOUGH, *Tackling Migration and Driving Development*, in CGD, Washington, DC: Center for Global Development, 15 dicembre 2017.

⁴⁹⁰ M. A. CLEMENS-K. GOUGH, *A Tool to implement the Global Compact on migration: Ten Key Steps for Building Global Skill Partnerships*, cit.

⁴⁹¹ Tra i GSPs attivi, degni di nota sono quelli promossi fra: il Pacifico e l'Australia; il Marocco e il Belgio; la Germania e il Kosovo. Sul tema si rinvia a *Regulating Labour Migration for Mutual Benefit. Explaining the Global Skill Partnership Model*, in <https://www.cgdev.org/sites/default/files/Global-Skills-Partnership-Brochure-web.pdf>.

un certo numero di accordi bilaterali con i Paesi in via di sviluppo per dotare i potenziali migranti di *skills* di livello medio più richieste dal mercato del lavoro locale (costruttori, infermieri, operatori sanitari più in generale)⁴⁹².

Il dibattito scientifico e dottrinale sulla formazione delle competenze tramite accordi tra Paesi in via di sviluppo e Paesi avanzati è stato ripreso e incoraggiato dall'OIL con riferimento alla manodopera straniera non qualificata di cui i Paesi sviluppati continuano a servirsi nei diversi settori dell'agricoltura, del lavoro domestico, dell'edilizia, della ristorazione, del turismo e della logistica⁴⁹³.

Tale aspetto è di fondamentale importanza se lo si incrocia anche con le dinamiche europee che coinvolgono la migrazione economica non qualificata. Sul punto si tornerà in seguito (*Infra*, § 4.3).

Come più volte è stato riferito, essendo i *low-skill workers* una categoria di lavoratori fortemente assorbita dal mercato del lavoro informale, questi non possono essere esclusi dalla sfera di applicazione di misure o accordi che possono contrastare gli arrivi irregolari e neutralizzare, per quanto possibile, occasioni di sfruttamento del lavoro e di azzeramento dei diritti fondamentali della persona umana⁴⁹⁴.

La definizione di accordi sul modello dei GSPs potrebbe avere implicazioni nel contrasto e nella lotta all'immigrazione irregolare più di quanto abbiano sinora fatto le politiche restrittive nazionali e sovranazionali, da sole incapaci di arginare il fenomeno⁴⁹⁵. Tali accordi, infatti, incentiverebbero gli arrivi regolari e, al contempo, soddisferebbero le richieste del mercato del lavoro con le competenze di

⁴⁹² Sul caso tedesco, cfr. M.A. CLEMENS-K. GOUGH, *A Tool to implement the Global Compact on migration: Ten Key Steps for Building Global Skill Partnerships*, cit. Vds. anche M.A. CLEMENS-G. GRAHAM-S. HOWES, *Skill Development and Regional Mobility: Lessons from the Australia-Pacific Technical College*, in *CGD Working Paper 370*, Center for Global Development, 2014; M. ANDERSON-C. MCKEE-T. TALBOT, *Investing UK in a Global Skills Partnership: Better Health at Home and Abroad*, in *CGD Policy Paper 106*, Center for Global Development, giugno 2017.

⁴⁹³ ILO, *Global Skill Partnership on Migration*, in https://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_653993/lang--en/index.htm, 10 dicembre 2018.

⁴⁹⁴ Sul tema vds. E. COSTANTINI, *Soggiorno, residenza, contratto. La complessa vulnerabilità dei lavoratori migranti in agricoltura*, in P. CAMPANELLA (a cura di), *Vite sottocosto*, cit., p. 227 ss.

⁴⁹⁵ Cfr. L. FERRAJOLI, *Il fenomeno migratorio quale banco di prova di tutti i valori della civiltà occidentale*, in E. GALOSSO (a cura di), *(Im)migrazione e sindacato. Nuove sfide, universalità dei diritti e libera circolazione. VIII Rapporto*, Roma, Ediesse, 2017, p. 17. Vds. anche W. CHIAROMONTE, *Ideologia e tecnica della disciplina sovranista dell'immigrazione. Protezione internazionale, accoglienza e lavoro dopo il "decreto Salvini"*, cit., p. 321 ss.; M.A. CLEMENS-K. GOUGH, *Can Regular Migration Channels Reduce Irregular Migration? Lessons for Europe from the United States*, in *CGD Brief*, Washington, DC: Center for Global Development, febbraio 2018.

cui esso necessita realmente ma a costi di formazione ridotti. Sotto tale aspetto, in ultimo, contribuirebbero a rendere effettive la disponibilità e la flessibilità dei percorsi di migrazione legale che, nel nostro Paese, mancano da tempo.

Nell'ottica di una (ri)sistemizzazione della *governance* delle migrazioni economiche che si è scelto qui di adottare, tornerebbe dunque assai utile sperimentare accordi bilaterali diretti alla formazione di competenze nei migranti o, più in generale, accordi che si discostino dalle logiche appartenenti ai patti di sola riammissione⁴⁹⁶. Tornerebbe utile iniziare fin da subito per verificarne sia la realizzabilità in termini pratici (come è stato correttamente evidenziato, i Paesi di origine sono spesso caratterizzati da sistemi corruttivi che potrebbero vanificare gli sforzi di investimento mettendone a rischio i risultati⁴⁹⁷), sia la loro efficacia con riferimento alle preoccupanti proiezioni demografiche di qualche tempo fa, presumibilmente esasperate dalla pandemia⁴⁹⁸.

Quanto detto finora non vuole certamente significare che gli accordi tra Stati, seppure inquadrabili nelle più ampie misure di sviluppo reciproco, siano proposte di facile applicazione, esenti da rischi, o persino risolutive in via assoluta dell'immigrazione irregolare, tuttavia, sarebbe erroneo non intraprendere questa strada.

4.3 L'importanza di una Direttiva unica europea e di vie legali per la migrazione economica

⁴⁹⁶ Così, G. AMATO, *Immigrazione e asilo: problemi e prospettive*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2019, p. 558, Secondo l'Autore, i c.d. *readmission agreements* sono divenuti nel tempo una sorta di «unilaterale ossessione dei nostri governi» che tuttavia non suscita più l'interesse dei Paesi di origine. Per tale ragione, occorrono accordi dai quali anche questi ultimi possano ottenere vantaggi per l'esecuzione dei rimpatri degli irregolari, almeno attraverso dei flussi regolari in uscita e le loro rimesse.

⁴⁹⁷ Così C. CARLETTI-M. BORRACCETTI, *Il Global Compact sulla migrazione*, cit., p. 42.

⁴⁹⁸ La popolazione in età lavorativa nei Paesi a basso reddito sarebbe destinata, entro il 2050, a raggiungere i 2 miliardi di persone con 800 milioni di lavoratori in più per i quali non ci saranno possibilità di occupazione nel mercato locale. Si prospetta, dunque, un aumento esponenziale della migrazione economica in misura maggiore verso l'Europa. Cfr. K. GOUGH, *Tackling Migration and Driving Development*, cit.; F. CAMAS RODA, *The Approach of the European Union towards Economic Immigration for Work Purposes*, in *Revue de Droit Comparé du Travail et de la Sécurité Sociale*, cit., p. 64 ss.

Il percorso che ha coinvolto le migrazioni economiche nel quadro regolativo dell'Unione è stato lungo e difficile, ciononostante, come riferito nel Capitolo I, ancora molto dovrà essere compiuto per realizzare una «politica comune» in materia. L'opportunità di abbandonare un quadro normativo settoriale e la necessità di aprire vie legali di ingresso per i cittadini di Paesi terzi che desiderano spostarsi in Europa per svolgere un'attività economica saranno, pertanto, due azioni fortemente difese a conclusione del presente elaborato.

È interessante notare come il fallimento di una politica comune – in quel duplice senso di cui si è detto nelle pagine iniziali (*Supra*, Cap. I, § 1.5) – sia stato di recente confermato dal Parlamento europeo nella Risoluzione “Nuovi canali per la migrazione legale di manodopera”⁴⁹⁹ del maggio 2021. Qui viene sottolineata la divergenza tra l'obiettivo dell'Ue di dotarsi di un approccio globale e onnicomprensivo sulla migrazione legale, e l'attuale quadro normativo che si presenta invece frammentario, settoriale e selettivo, poiché orientato all'occupazione degli stranieri presso le società multinazionali (lo si deduce dalla direttiva sui trasferimenti intra-societari), o presso le società che operano nei settori altamente qualificati dei mercati del lavoro dell'Ue (lo si deduce, questa volta, dalla direttiva sulla Carta blu), trascurando del tutto la migrazione di lavoratori a bassa qualifica e retribuzione (ad eccezione, come visto, dei lavoratori stagionali). In altri termini, il quadro giuridico prospettato è un «mosaico di norme»⁵⁰⁰ che rende l'Ue e i suoi Stati membri una destinazione poco attraente per la migrazione legale.

Alla luce di tale criticità, il Parlamento sottolinea nella sua Risoluzione l'opportunità di adottare un sistema nuovo di regolazione delle migrazioni formato da norme comuni sulle condizioni di ingresso e soggiorno per i cittadini di Paesi terzi, senza esclusione di categorie di lavoratori sulla base delle qualifiche possedute.

⁴⁹⁹ Vds. Parlamento europeo, “Nuovi canali per la migrazione legale di manodopera. Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2021 sui nuovi canali per la migrazione legale di manodopera” (2020/2010(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0260_IT.pdf. Vds. anche Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del 9 ottobre 2020, *Draft report on new avenues for legal labour migration*, 2020/2010 (INI), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-PR-657255_EN.pdf, bozza di risoluzione antecedente alla versione definitiva.

⁵⁰⁰ Così, Parlamento europeo, *Nuovi canali per la migrazione legale di manodopera*, cit., Considerando A.

Sembra necessario a questo punto aprire una parentesi. La frammentarietà del quadro giuridico europeo sulla migrazione legale a fine lavorativo arreca non poca confusione e squilibri. Si pensi ai primi mesi della pandemia quando gli Stati hanno cercato di fronteggiare il rischio di un'ulteriore diffusione del contagio proibendo la circolazione e il soggiorno di chiunque, cittadino o straniero, desiderasse entrare per qualsiasi motivo nel territorio dello Stato.

Una delle prime conseguenze della chiusura delle frontiere Schengen tra Paesi dell'Ue, e verso l'esterno, è stata, come è noto, la carenza di manodopera stagionale, situazione, questa, a cui si è scelto di fare qui riferimento come esemplificazione chiara dell'opportunità di regolare in modo unitario ed organico la mobilità dei lavoratori provenienti da Paesi terzi in quanto strettamente collegata alla gestione del mercato del lavoro interno, che dalla mancata raccolta ha subito perdite economiche importanti⁵⁰¹.

Il problema dell'assenza dei braccianti agricoli ha coinvolto molti Paesi dell'Ue (tra cui: Italia, Spagna⁵⁰², Francia, Germania) nonché diverse associazioni agricole (la Coldiretti, in Italia⁵⁰³) che hanno fin da subito lanciato l'allarme, denunciando i rischi per l'economia nel settore agricolo.

Intanto, il 30 marzo 2020, la Commissione interveniva con una Comunicazione sugli "Orientamenti relativi all'esercizio della libera circolazione dei lavoratori durante la pandemia di Covid-19"⁵⁰⁴. Condividendo le preoccupazioni delle associazioni agricole e riconoscendo la rilevanza delle mansioni di raccolta svolte dai lavoratori stagionali, la Commissione esortava gli Stati membri a garantire e agevolare la libera circolazione di questi ultimi (equiparati, vista la situazione, alle categorie dei lavoratori che esercitano professioni critiche come medici,

⁵⁰¹ C. CAPRIOGLIO-E. RIGO, *Lavoro, politiche migratorie e sfruttamento: la condizione dei braccianti migranti in agricoltura*, cit., p. 33.

⁵⁰² Deve segnalarsi che in Spagna è stato adottato il *Real Decreto-ley 13/2020* del 7 aprile 2020, che prevede alcune misure urgenti nel campo dell'occupazione agricola. Il decreto di parola include misure per i datori di lavoro finalizzate all'assunzione di stranieri il cui permesso è scaduto, e di giovani stranieri. Il testo del *Real Decreto-ley 13/2020* è consultabile al link https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-4332. Per un commento del testo di legge si rinvia a F. CAMAS RODA, *Cuestiones de interés sobre empleo agrario en el marco del Covid-19*, 8.04.2020, <https://www.ferrancameras.com/blog-derecho-laboral-inmigracion/empleo-agrario/ia421>.

⁵⁰³ Cfr. COLDIRETTI, *Coronavirus, 1/4 dei raccolti a rischio senza stagionali*, 12 marzo 2020, www.coldiretti.it/lavoro/coronavirus-1-4-dei-raccolti-a-rischio-senza-stagionali.

⁵⁰⁴ Comunicazione della Commissione, *Orientamenti relativi all'esercizio della libera circolazione dei lavoratori durante la pandemia di Covid-19*, (2020/C 1021/03), 30 marzo 2020.

paramedici, infermieri, lavoratori del settore dei trasporti, fornitori di beni) per fronteggiare le gravi carenze di manodopera in agricoltura. In tale occasione, la Commissione ha sollecitato l'adozione di misure coordinate al livello dell'Ue, invitando gli Stati membri ad adottare strumenti specifici, rapidi e facilmente fruibili nel rispetto di un comune approccio predisposto dall'Ue⁵⁰⁵.

Gli Stati membri, invece, hanno continuato ad agire autonomamente adottando misure talvolta disorganiche e altre volte insufficienti sul piano dei risultati. Al riguardo, ad esempio, mentre la Germania approvava un sistema di ingressi *ad hoc* prevedendo una soglia massima di lavoratori agricoli stagionali⁵⁰⁶, il Governo italiano sceglieva nuovamente la strada della regolarizzazione collettiva degli stranieri presenti sul territorio in condizione di irregolarità del soggiorno.

Sul punto, in attesa che vengano illustrate le criticità della nuova procedura di regolarizzazione (*Infra*, § 4.4), si è d'accordo nel dire che meglio sarebbe stata la conclusione di intese bilaterali tra l'Italia e i Paesi dell'Europa dell'Est sull'esempio di altri Stati come la Germania, la Spagna e l'Austria, che in tal modo hanno permesso l'ingresso di un certo numero di stagionali nei tempi giusti per salvare una parte della produzione. Oppure, potevano essere adottati i c.d. "corridoi verdi", quali percorsi privilegiati comuni indicati dalla Commissione europea che avrebbero garantito la libera circolazione dei lavoratori agricoli nel territorio dell'Ue⁵⁰⁷.

Così, mentre la Germania e la Gran Bretagna attivavano i corridoi verdi, le imprese italiane si autogestivano. Dove non è arrivato lo Stato hanno provveduto le aziende: si ricordano, infatti, i voli atterrati a Pescara con a bordo un centinaio di operai agricoli provenienti dal Marocco, ma anche a Roma e nel nord Italia, organizzati a spese delle aziende.

È proprio qui il punto. La crisi innescata dalla pandemia ha reso ancora più evidente la necessità di ricorrere a un vero indirizzo comune sulla migrazione legale

⁵⁰⁵ *Ivi*, p. 1.

⁵⁰⁶ C. CAPRIOGLIO-E. RIGO, *Lavoro, politiche migratorie e sfruttamento: la condizione dei braccianti migranti in agricoltura*, cit., p. 34.

⁵⁰⁷ Così W. CHIAROMONTE, *The Italian regularisation of migrant workers facing the Covid-19 pandemic: a first critical analysis*, in *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, luglio 2020.

a fini lavorativi che, pur rispettando le differenze tra i mercati del lavoro nazionali, può identificare un nuovo equilibrio tra i tanti interessi in gioco.

In attesa di vedere quali saranno i prossimi svolgimenti sul tema, lo stato dell'arte conduce, chi scrive, ad essere d'accordo con la disapprovazione delle scelte dell'Ue nell'ambito delle migrazioni economiche che, a questo punto, non solo non rispecchiano una «politica comune» (sostituita da una normativa settoriale, oltre che limitata nel suo ambito di applicazione soggettivo a cui ciascuno Stato ha dato attuazione in modo disorganico) ma neppure riflettono le reali richieste provenienti dal mercato del lavoro nazionali, le quali, come risulta dai dati riferiti sull'occupazione straniera, si dirigono soprattutto ai lavoratori con media o bassa qualifica⁵⁰⁸.

Per quel che concerne gli esiti, le direttive settoriali hanno avuto un impatto limitato sulla prevenzione dello sfruttamento della manodopera e portano con sé le c.d. conseguenze non intenzionali di azioni intenzionali determinando diseguaglianze e disparità nel trattamento dei cittadini di Paesi terzi (si pensi, ad esempio, all'ambito dei diritti sociali). L'attuazione non uniforme di tali direttive nelle legislazioni nazionali, peraltro, ha comportato molteplici incertezze e incoerenze con riferimento alla disciplina sulle condizioni di ingresso, sull'autorizzazione al lavoro, sulla parità di trattamento, sullo *status* di soggiorno, sulla sicurezza sociale riversandosi, *in primis*, sulla migrazione legale, poi, sull'integrazione dei lavoratori stranieri⁵⁰⁹.

Venendo brevemente alla seconda azione difesa nel presente elaborato – vale a dire la promozione di vie legali di ingresso per lavoro – qualche tempo fa la Commissione europea sollecitava l'Europa a incanalare la stessa determinazione dimostrata per la lotta e il contrasto all'immigrazione irregolare nella regolazione della migrazione legale, in particolare attraverso l'introduzione di canali regolari di ingresso nel territorio dell'Ue⁵¹⁰.

⁵⁰⁸ Sul punto si rinvia al Cap. I, § 1.6.

⁵⁰⁹ Vds. Parlamento europeo, *Nuovi canali per la migrazione legale di manodopera*, cit., punto 7.

⁵¹⁰ Commissione europea, Comunicazione “Ampliare l'offerta di percorsi legali verso l'Europa, componente indispensabile di una politica migratoria equilibrata e globale”, COM(2018)635, 12 settembre 2018, p. 1.

La Risoluzione del Parlamento del maggio 2021 di cui si è detto sopra pare spingere anche su questo fronte, ritenendo necessario creare opportunità attraverso canali legali e sicuri per la migrazione del lavoro. A tal fine, il Considerando 31, seppure un po' genericamente invita la Commissione a formulare un sistema a livello europeo per attrarre e facilitare l'attività transfrontaliera dei lavoratori autonomi, imprenditori e *start-up* al fine di rafforzare l'innovazione, nonché i giovani cittadini di Paese terzo senza qualifiche formali, ad esempio «attraverso i visti per la domanda di lavoro e la formazione»⁵¹¹. Sembrerebbe, dunque, che la volontà o la necessità di attirare migranti altamente qualificati non debba comportare una esclusione totale delle altre categorie di migranti dal perimetro delle politiche europee sulla migrazione legale⁵¹².

In conclusione, l'assenza di una direttiva orizzontale sulla migrazione economica e di vie legali di ingresso per tutti i lavoratori migranti è ancora oggi tra le principali cause dell'immigrazione irregolare. Per tale ragione, l'incapacità delle sovranità statali di darsi una regolazione comune ed efficace deve essere superata per chiudere, finalmente, la crepa più profonda nella disciplina europea degli ingressi dei cittadini extra-Ue.

4.4 Regolarizzazioni su base collettiva e regolarizzazioni su base individuale: la fallacia di uno strumento straordinario vs. l'efficienza di un modello ordinario

Nell'obiettivo di ripristinare una *governance* efficiente delle migrazioni economiche, una prospettiva rilevante e meritoria nella quale orientarsi è quella data da una regolarizzazione individuale, permanente, basata sulla comprovata integrazione dello straniero a qualunque titolo presente nel territorio, in luogo delle regolarizzazioni collettive straordinarie che intervengono periodicamente, riducendo solo *pro tempore* il bacino di irregolari soggiornanti nel Paese.

⁵¹¹ Vds. Parlamento europeo, *Nuovi canali per la migrazione legale di manodopera*, cit., punto 31.

⁵¹² Così, M. BORRACCETTI, *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato?*, cit., p. 11.

La scarsa efficienza di una sanatoria collettiva è dimostrata, talvolta, anche nel più immediato e breve termine. È quanto accaduto con la regolarizzazione del 2020.

Dopo i primi mesi dall'inizio della pandemia, l'avvio di una nuova sanatoria era apparsa una misura urgente e non rinviabile per sanare la posizione dei tanti irregolari presenti in Italia e garantire loro adeguate tutele, a partire dal diritto alla salute. Le condizioni di vulnerabilità e il rischio che il contagio si diffondesse rapidamente nei ghetti in cui vivono⁵¹³ sono state le ragioni per le quali il Governo, anche su esortazione della società civile⁵¹⁴, ha introdotto un provvedimento di sanatoria (art. 103 del d.l. n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla l. 17 luglio 2020, n. 77) le cui finalità, come riferito nell'*incipit* dell'art. 103 del decreto, erano quelle «di garantire livelli adeguati di tutela della salute individuale e collettiva» e «favorire l'emersione dei rapporti di lavoro irregolari».

Venendo brevemente alla procedura, l'articolo in parola ha previsto due canali di emersione della irregolarità: (i) la conclusione di un contratto di lavoro subordinato, *ex novo*, con uno straniero presente sul territorio nazionale, ovvero l'emersione di un rapporto di lavoro irregolare già in corso alla data del 19 maggio 2020 con un cittadino straniero (ma anche con un cittadino italiano o europeo); (ii) il rilascio, al cittadino straniero, in possesso di un permesso di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019, non rinnovato o convertito, di un permesso di soggiorno temporaneo (della durata di sei mesi) per ricerca di lavoro.

⁵¹³ Così, M. D'ONGHIA, *Gli immigrati resi ancora più invisibili dal Coronavirus: una vita sospesa tra emergenza sanitaria e lockdown*, in *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, aprile 2020.

⁵¹⁴ Molte associazioni, invero, si sono adoperate a far pervenire ai Ministeri competenti sollecitazioni al fine di tutelare tutti gli invisibili, gli irregolari che prestano la propria attività in ogni settore del mercato del lavoro in assenza di dispositivi di protezione e in condizioni igienico-sanitarie inadeguate per fronteggiare la nuova emergenza. Tra le proposte, vale la pena segnalare la lettera-appello promossa da Flai-Cgil e Terra che ha sottolineato la necessità di una regolarizzazione per fare emergere chi è costretto a vivere in condizioni di irregolarità. Cfr. lettera-appello del 25 marzo dal titolo "Agire subito per tutelare la salute dei migranti costretti negli insediamenti rurali informali e nei ghetti", in www.emergency.it/blog/articoli/agire-subito-per-tutelare-la-salute-dei-migranti-costretti-negli-insediamenti-rurali-informali-e-nei-ghetti-lettera-aperta/. Altri suggerimenti sono pervenuti in favore di una regolarizzazione immediata, generalizzata e non appesantita dalla burocrazia, vds. T. BOERI-S. BRIGUGLIO-E. DI PORTO, *Chi e come regolarizzare nell'emergenza coronavirus*, in *lavoce.info*, 24 aprile 2020. Infine, si segnala la proposta dell'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (Asgi), di emendamento alle disposizioni per il contenimento del Covid-19, che esortava il Governo a disporre la regolarizzazione di «tutti coloro che vivono in Italia in condizioni di irregolarità o di precarietà giuridica e che attraverso il permesso di soggiorno, per lavoro o per attesa occupazione, possono emergere come persone e non solo come manodopera», vds. «*Emergenza Covid: è indispensabile la regolarizzazione delle persone straniere*», in www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/05/Regolarizzazione_12-maggio-1.pdf.

Entrambe le ipotesi contemplavano elementi di criticità strutturale a cui si farà brevemente riferimento prima di commentarne gli esiti.

Per quel che concerne il primo canale di regolarizzazione, spettava ai datori di lavoro presentare istanza per concludere un contratto di lavoro subordinato con cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, ovvero per dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare già in essere (comma 1) dietro pagamento, nel primo caso, di un contributo forfettario per ciascun lavoratore da regolarizzare e, nel secondo caso, di un ulteriore contributo forfettario a titolo contributivo, retributivo e fiscale di cui, però, non si conosceva l'entità⁵¹⁵. Molte imprese, infatti, hanno avviato la procedura senza sapere il costo della regolarizzazione e molte altre, al contrario, sono state per questo scoraggiate a “contribuire” all'emersione⁵¹⁶.

Sul versante probatorio, inoltre, veniva richiesto di dimostrare – attraverso rilevazione fotodattiloscopica, con dichiarazione di presenza o con documentazione di data certa proveniente da organismi pubblici – la presenza in Italia del cittadino straniero prima dell'8 marzo 2020 (al fine di impedire che nuovi ingressi fossero determinati per beneficiare della sanatoria) e di non aver lasciato il territorio nel periodo successivo. Una richiesta poco sintonica con lo *status* di irregolare e con la *ratio* della norma che mirava a far emergere i rapporti di lavoro di tutti gli stranieri occupati irregolarmente sul territorio⁵¹⁷.

Il secondo canale di emersione (art. 103, comma 2) permetteva, invece, al cittadino straniero che era in possesso di un permesso di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019, non rinnovato o convertito, di chiedere un permesso di soggiorno temporaneo di sei mesi. In tal caso, era il lavoratore che doveva versare un contributo in denaro compreso anche di oneri relativi agli adempimenti effettuati.

⁵¹⁵ L'importo, infatti, avrebbe dovuto essere determinato con decreto dai Ministeri del Lavoro, Economia, Agricoltura e Interno. Per approfondimenti vds. W. CHIAROMONTE-M. D'ONGHIA, *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti*, cit., 21.

⁵¹⁶ Secondo la Flai-Cgil, proprio per tale ragione molte domande sono rimaste allo stato di bozza per il settore agricolo. Cfr. G. MINNINI, *Regolarizzazioni, la nostra battaglia prosegue*, 20 agosto 2020,

www.collettiva.it/copertine/diritti/2020/08/20/news/regolarizzazioni_la_nostra_battaglia_per_l_emersione_prosegue-230325/.

⁵¹⁷ W. CHIAROMONTE, *The Italian regularisation of migrant workers facing the Covid-19 pandemic: a first critical analysis*, cit.

Per quel che riguarda qui il regime probatorio, la prova della presenza sul territorio nazionale prima dell'8 marzo 2020 e del mancato allontanamento successivo doveva essere fornita con un documento di identità fotografico, sicuramente posseduto in ragione del rilascio del precedente permesso di soggiorno. Restava tuttavia difficile, per chi avesse lavorato in nero, trovare documentazione idonea che attestasse lo svolgimento di attività lavorative nei settori specifici indicati dalla norma (agricoltura, lavoro domestico, assistenza alla persona). Tale circostanza ha scoraggiato proprio la regolarizzazione dei lavoratori invisibili, in favore dei quali, più di altri, era diretto l'intervento governativo.

Le ragioni del fallimento della sanatoria (desumibile anche dal numero complessivo delle domande trasmesse, 207 mila circa) sono riconducibili, a monte, alla decisione di estendere la sanatoria ai soli settori dell'agricoltura, del lavoro domestico e di cura alla persona lasciando fuori migliaia di irregolari impiegati in altri settori⁵¹⁸, nonché alle criticità strutturali delle procedure di emersione (art. 103, co. 1 e 2) che, come visto, in molti casi hanno scoraggiato datori e irregolari a farne richiesta. A valle, lo scarso numero di pratiche lavorate e le poche migliaia di permessi di soggiorno ottenuti⁵¹⁹, anche a causa della carenza di personale negli

⁵¹⁸ Vds. M. AMBROSINI, *L'immigrazione al tempo della pandemia: nuove difficoltà, scoperte impreviste, opportunità insperate*, cit., 22, che descrive la situazione con la formula di «discriminazione settoriale».

⁵¹⁹ Dai dati che le Prefetture hanno trasmesso al Ministero dell'Interno e che quest'ultimo ha elaborato emerge un forte ritardo nell'esame delle pratiche inoltrate da giugno ad agosto 2020. Si rinvia, per ulteriori dettagli, al link https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-08/scheda_informativa.pdf. In particolare, sembrerebbe che delle circa 207 mila domande presentate dai datori di lavoro solo l'11% sia giunto nella fase finale della procedura mentre il 6% è ancora nella fase precedente alla convocazione del datore e del lavoratore per la firma del contratto. Inoltre, in quasi 40 Prefetture italiane non risultano neppure avviate le convocazioni lasciando le pratiche nella fase iniziale dell'istruttoria. In valori assoluti, questo significa che 200 mila immigrati irregolari non ancora beneficiano della regolarizzazione, cfr. <https://www.ilfattoquotidiano.it/2021/05/11/lavoratori-stranieri-la-promessa-mancata-della-regolarizzazione-dopo-un-anno-esaminato-il-127-delle-domande-le-storie-illusi-dalla-legge/6183025/>. Per quanto concerne, invece, la richiesta del permesso di soggiorno temporaneo previsto dal comma 2 dell'art. 103, la situazione è in uno stato di avanzamento migliore: sono stati rilasciati circa 11 mila permessi di soggiorno temporanei su circa 13 mila domande inoltrate. Tutti i dati sono analizzati nel Dossier "*Regolarizzazione 2020 a rischio fallimento: tempi lunghissimi e ostacoli burocratici. Alcune proposte per 'salvare' una misura necessaria*" presentato dalla campagna "Ero straniero" e disponibile al link <https://immigrazione.it/docs/2021/ero-straniero-report-monitoraggio-regolarizzazione.pdf>. Non deve però dimenticarsi che i requisiti restrittivi per accedere a tale canale di emersione hanno scoraggiato molti lavoratori immigrati a inoltrare la domanda, incidendo così solo in piccolissima parte sui tassi di irregolarità che il d.l. tentava di ridurre.

uffici preposti⁵²⁰, hanno reso l'ultimo provvedimento di sanatoria una misura insufficiente, a tratti anche inutile, con esiti non trascurabili sia da un punto di vista sanitario (in assenza di regolarizzazione, gli irregolari non potranno accedere alla campagna vaccinale), sia economico-occupazionale (le grandi perdite denunciate per la raccolta dello scorso anno non esiteranno a ripetersi se gli uffici competenti non concluderanno il prima possibile la stipula dei contratti di lavoro).

Sono stati descritti, seppure per sommi capi, i lati oscuri dell'ultima (in ordine di tempo) regolarizzazione collettiva, una misura che in generale non pone rimedi a lungo termine al fenomeno dell'irregolarità⁵²¹. È in questo senso che merita di essere considerato un modello di regolarizzazione individuale, permanente, che dia sempre la possibilità agli stranieri irregolari, in presenza di determinati requisiti, di sanare la propria posizione giuridica. A tale proposito, seppur livellando certi aspetti critici⁵²², l'ordinamento spagnolo può essere d'esempio.

Le misure a cui si fa riferimento sono quelle contemplate dall'art. 124 del *Real Decreto* n. 557/2011⁵²³ le quali permettono il rilascio di un'autorizzazione di residenza temporanea per radicamento economico (*arraigo laboral*), sociale (*arraigo social*) o familiare (*arraigo familiar*).

In relazione all'oggetto del presente elaborato, le prime due forme sono quelle che qui interessa maggiormente analizzare. Entrambe rappresentano uno strumento di regolarizzazione su base individuale degli stranieri radicati nel tessuto lavorativo

⁵²⁰ Il Ministero ha cercato di porre rimedio attraverso 700 circa nuove assunzioni, vds. W. CHIAROMONTE, *Sanatoria 2020 in stallo. Viminale fa un passo avanti (e due indietro)*, in *LLC-Labour Law Community*, 12 maggio 2021, <https://www.labourlawcommunity.org/news-eventi/sanatoria-2020-in-stallo-il-viminale-fa-un-passo-avanti-e-due-indietro/>.

⁵²¹ Come è stato detto di recente da autorevole dottrina, «lo strumento della sanatoria [...] non è in grado di garantire salari che non siano di povertà e di ripristinare i diritti fondamentali nei luoghi di lavoro né tantomeno è sufficiente a far scomparire i ghetti o a rendere più vivibile la vita dei lavoratori stagionali», così W. CHIAROMONTE-M. D'ONGHIA, *Migranti, lavoro e pandemia: nuovi problemi, vecchie risposte?*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, I, 1, 2021, p. 18.

⁵²² In dottrina è stato sottolineato come le criticità di tale meccanismo sono spesso dovute alle difficoltà di provare la relazione di lavoro o di avere un contratto di lavoro firmato dal datore, vds. in tal senso F. CAMAS RODA, *Trabajo decente e inmigrantes en España. Un estudio sobre los derechos laborales de los trabajadores migrantes y del objetivo internacional del trabajo decente*, cit., p. 95 ss. Secondo i sindacati, in aggiunta, la misura dell'*arraigo* facilita anche l'accettazione di condizioni di grave sfruttamento da parte del lavoratore straniero per raggiungere i requisiti richiesti e ottenere così l'autorizzazione di permanenza temporanea, vds. AGREE, *La explotación laboral severa de extranjeros en el Trabajo Agrícola en Cataluña*, cit., p. 64 ss.

⁵²³ *Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.*

e/o sociale del Paese che sempre dà la possibilità a chi è senza documenti di regolarizzarsi a fronte della disponibilità di un contratto di lavoro o dell'inserimento nel territorio senza attendere l'ennesimo provvedimento di sanatoria collettiva che, come già è stato riferito, non solo non pone rimedio stabile all'irregolarità ma alimenta anche le occasioni per gli intermediari "informali" di infiltrarsi nel recupero dei documenti utili alla sanatoria facendone ricadere il costo sugli immigrati.

Nel caso dell'*arraigo laboral* (art. 124.1), al lavoratore straniero che dimostra la permanenza continuativa in Spagna per un periodo minimo di due anni e l'esistenza di un rapporto di lavoro la cui durata non sia inferiore a sei mesi potrà essere rilasciata una autorizzazione di residenza temporanea. Analogamente accade per l'*arraigo social*: il cittadino straniero, oltre a dimostrare una permanenza continuativa sul territorio spagnolo per un periodo minimo di tre anni, deve provare di avere un contratto di lavoro al momento della domanda per un periodo che non sia inferiore a un anno e, ancora, di avere dei vincoli familiari con altri stranieri residenti e presentare un documento, rilasciato dalla Comunità Autonoma nel cui territorio ha il domicilio abituale, che attesti il suo radicamento nel Paese e la sua integrazione sociale.

A tale proposito, deve segnalarsi che in Catalogna è stato adottato di recente il decreto legge 16 giugno 2020, n. 25, su misure sociali, fiscali e amministrative straordinarie⁵²⁴. Il decreto prevede una sorta di "sussidio economico" per quei datori di lavoro, *cabeza de familia o titulares de un hogar familiar*, che assumono un immigrato in condizione di irregolarità amministrativa, qualora dall'assunzione possa derivare un permesso di soggiorno e di lavoro basato, per l'appunto, su un'autorizzazione per *arraigo*⁵²⁵.

⁵²⁴ Il riferimento è al *Decreto-ley 25/2020, de 16 de junio, de medidas extraordinarias en materia social y de carácter fiscal y administrativo*.

⁵²⁵ La misura fa parte di un vasto programma di sostegno alla regolarità amministrativa degli stranieri attraverso il radicamento sociale e il miglioramento dell'occupabilità degli stranieri, il sostegno di emergenza per il successo scolastico degli studenti provenienti da famiglie di origine migrante, l'accoglienza di migranti, rifugiati o rimpatriati e la promozione della parità tra uomini e donne sul posto di lavoro, per combattere l'esclusione sociale aggravata dalla crisi sociale conseguente al COVID-19 (articolo 8). Il testo del *Decreto-ley 25/2020* è consultabile al link https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-8754.

Venendo al nostro ordinamento, è evidente che in esso non è contemplata una simile misura seppure significativa e degna di nota è la recente introduzione del rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale, convertibile in permesso per lavoro, allorché si debba garantire il diritto al rispetto della vita privata e familiare dello straniero.

Trattasi di un'importante novità introdotta dal d.l. n. 130/2020 che, intervenendo sul T.u. immigrazione, ha inserito all'art. 19, comma 1.1. il divieto di espulsione conseguente al rischio di violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, secondo una formulazione che richiama il disposto di cui all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

In sostanza, qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare non sono ammessi l'espulsione o il respingimento di una persona verso uno Stato⁵²⁶. Nella valutazione del rischio di violazione si terrà conto della natura e dell'effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese.

Il caso italiano, che finalmente conferisce rilevanza ai legami e al radicamento dello straniero nel Paese ospitante, è arrivato però con ritardo rispetto agli altri Paesi europei. La Francia, ad esempio, già da tempo ha predisposto un sistema di regolarizzazione permanente dando attuazione all'art. 8 Cedu e alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo che si è sviluppata sul tema⁵²⁷. Le norme francesi, infatti, prevedono meccanismi permanenti di regolarizzazione per gli stranieri la cui

⁵²⁶ Nell'impianto originale del d.l. n. 130/2020 si leggeva «Non sono altresì ammessi il respingimento o l'espulsione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, a meno che esso non sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale ovvero di ordine e sicurezza pubblica». Dopo le modifiche al decreto approvate dalla Camera agli inizi di dicembre 2020 si legge, invece, «Non sono altresì ammessi il respingimento o l'espulsione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, a meno che esso sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica, nonché di protezione della salute nel rispetto della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, resa esecutiva dalla legge 24 luglio 1954, n. 722, e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea».

⁵²⁷ Vds. M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, cit., p. 66 ss.

condizione, valutata sulla base del tempo di permanenza e dei legami sociali e familiari nel Paese nonché dell'integrazione sociale e linguistica, comporterebbe una sproporzionata lesione del loro diritto alla vita privata o familiare in caso di allontanamento⁵²⁸. Il permesso che viene rilasciato, la *carte de séjour temporaire – vie privée et familiale*, consente loro di svolgere un'attività lavorativa.

Dopo l'avanzamento (tardivo) compiuto dall'ordinamento italiano occorrerebbe dotarsi anche di uno strumento di regolarizzazione ordinario e permanente che avvenga sulla base di un inserimento lavorativo o di una promessa di assunzione, oppure in considerazione del radicamento sul territorio da un certo periodo di tempo, della conoscenza della lingua italiana e di altre circostanze che possono dimostrare un certo grado di integrazione nel Paese di accoglienza. In tal modo, non solo si risolverebbero caso per caso le forme di irregolarità ma verrebbero rilasciati anche permessi di soggiorno che consentirebbero di lavorare e di colmare le richieste di occupazione con un grado di efficienza sicuramente maggiore rispetto alla programmazione delle quote di ingressi di cui si è evidenziata l'obsolescenza.

Potrebbe, pertanto, essere questa l'occasione per ripristinare forme di consultazione delle parti sociali precedentemente previste dall'art. 3, comma 4, T.u. immigrazione con riferimento al documento programmatico triennale (*Supra*, Cap. II, § 2.5) affinché i permessi ottenuti con la regolarizzazione – che consentono lo svolgimento di un'attività lavorativa – siano indirizzati per davvero alle reali esigenze del mercato del lavoro, ossia a copertura di quei posti vacanti meglio rilevabili dalle associazioni datoriali.

4.5 Sulla introduzione di un canale di ingresso per ricerca di lavoro, anche tramite *sponsorship*. Nuove opportunità o vecchi rischi?

⁵²⁸ Cfr. P. BONETTI, *Gli effetti giuridici della pandemia del Coronavirus sulla condizione degli stranieri*, in *federalismi.it.*, maggio 2020, pp. 20-21. In particolare l'Autore fa riferimento all'art. L. 313-11 del *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* che conferisce la *carte de séjour temporaire portant vie privée et familiale*. È da segnalare, inoltre, che un permesso di soggiorno per comprovata integrazione, avente durata di due anni e possibilità di rinnovo esclusivamente se l'interessato, nel frattempo, ha svolto una attività lavorativa o ha partecipato a misure di politica attiva del lavoro, è stato suggerito, tra le altre misure, dalla proposta di legge di iniziativa popolare di cui si è detto prima.

Nel Capitolo II sono state evidenziate le difficoltà di accesso al mercato del lavoro degli stranieri extra-Ue determinate da quelle aporie della disciplina vigente sulle migrazioni economiche che rappresentano, ancora oggi, la barriera più significativa all'integrazione dei migranti nelle società dei Paesi di accoglienza.

Per tale ragione, dalle organizzazioni e associazioni più attente alle condizioni di lavoro e di vita degli stranieri in Italia sono state avanzate proposte che sollecitano alla riapertura di canali di accesso al lavoro nel quadro regolativo del diritto interno, favorendo l'introduzione di nuove vie legali di ingresso per aspiranti lavoratori provenienti da Paesi terzi⁵²⁹. In particolare, una proposta di legge di iniziativa popolare, ancora all'esame della I Commissione Affari Costituzionali della Camera, intende modificare la regolazione attuale delle migrazioni per lavoro abolendo il sistema della programmazione delle quote e introducendo due nuovi canali di ingresso: il permesso di soggiorno temporaneo per ricerca di occupazione e la prestazione di garanzia per l'accesso al lavoro⁵³⁰.

Con riferimento al primo⁵³¹, si tratterebbe di autorizzare l'ingresso temporaneo (pari a un anno) al cittadino di Paese terzo che vuole cercare un'occupazione in Italia attraverso un'articolata e solida rete di intermediazione legale, avente sedi idonee all'estero, che favorisca e realizzi l'incontro tra la domanda di lavoro delle imprese italiane e l'offerta dei lavoratori stranieri iscritti in un apposito registro. I candidati selezionati dall'intermediario pubblico o privato (ad esempio, centri per l'impiego, agenzie private per il lavoro, enti bilaterali, università, etc.) sono tenuti però a sottoscrivere l'impegno di rimpatriare in caso di mancata assunzione.

Sulla opportunità di introdurre un permesso di soggiorno temporaneo per ricerca di occupazione si è parlato spesso in Italia, tuttavia senza mai includerlo tra i canali della migrazione legale a causa dei potenziali rischi che possono presentarsi decorso infruttuosamente il termine utile a cercare un impiego. È facile

⁵²⁹ Si veda l'esempio della Germania e del Giappone che hanno avviato una riapertura regolata e selettiva dei canali di immigrazione per lavoro, anche di lavoratori con media qualificazione. Così M. AMBROSINI, *Ingressi di stranieri per lavoro: un canale da riaprire*, cit., p. 2.

⁵³⁰ Vds. CAMERA DEI DEPUTATI, Servizio Studi, XVIII Legislatura, 12 aprile 2019, Immigrazione, <https://www.camera.it/leg18/126?tab=&leg=18&idDocumento=13&sede=&tipo=>.

⁵³¹ L'art. 1 della proposta di legge di iniziativa popolare aggiunge al T.u. immigrazione l'art. 22-bis, che istituirebbe un permesso temporaneo per ricerca di lavoro. Vds. CAMERA DEI DEPUTATI, Servizio Studi, XVIII Legislatura, 12 aprile 2019, Immigrazione documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.13.18PDL0001160.pdf.

immaginare, infatti, che il cittadino straniero, temendo il rimpatrio, non si autodenunci alle autorità bensì, da irregolare, offra la sua manodopera nelle sacche del lavoro sommerso dove più insidioso è il rischio di sfruttamento e di lesione dei diritti, anche di quelli fondamentali.

Se da un lato, dunque, si predispose uno sbocco per gli ingressi regolari, dall'altro, il permesso temporaneo per ricerca di lavoro potrebbe trasformarsi in un'esca per reclutare manodopera straniera irregolare agendo, ancora una volta, sulla vulnerabilità e sulla precarietà della condizione giuridica dei migranti. Se ne condividono tuttavia gli intenti tesi a incoraggiare l'incontro formale tra domanda e offerta di lavoro che, come visto, viene spesso intercettato da intermediari "informali", talvolta anche dediti alla criminalità, che operano nell'ambito del più vasto fenomeno dello sfruttamento del lavoro e del caporalato.

Più plausibile sembra essere la reintroduzione di un canale di ingresso già previsto dal nostro ordinamento⁵³². La c.d. prestazione di garanzia per l'accesso al lavoro (meglio conosciuta con il termine di sponsorizzazione o di *sponsorship*) era stata introdotta dalla legge n. 40/1998, poi trasfusa nell'art. 23 del T.u. immigrazione, infine abrogata dalla legge n. 189/2002⁵³³. Nei limiti delle quote di ingresso, veniva consentito l'ingresso temporaneo (pari a un anno) a un cittadino di Paese terzo per ricerca di lavoro, a condizione che vi fosse un soggetto disponibile a prestare garanzia per il sostentamento e l'alloggio del migrante durante tutto il periodo della permanenza.

Come è stato sostenuto di recente, tale canale di ingresso – sperimentato solo per pochi anni in Italia – è uno strumento su cui tornare a riflettere per (ri)valutarne

⁵³² Sempre l'art. 1 della legge di iniziativa popolare aggiunge al T.u. immigrazione anche un art. 22-ter relativo al ripristino del sistema dello *sponsor*. Su un "visto speciale per chi cerca lavoro" si era espresso favorevolmente anche il Comitato Economico e Sociale che incoraggiava a seguire l'esempio italiano prima che la sponsorizzazione fosse abrogata. Cfr. D. GOTTARDI, *Politiche migratorie e programmazione dei flussi*, in A. TURSI (a cura di), *Lavoro e immigrazione*, cit., p. 142; A. TURSI, *La nuova disciplina dell'immigrazione per lavoro: una ricognizione critica*, in A. TURSI (a cura di), *Lavoro e immigrazione*, cit., p. 16. Vds., di recente, 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*, cit., pp. 260-263.

⁵³³ Dopo la sua abrogazione, il nuovo art. 23, rubricato "Titoli di prelazione", disciplina la possibilità di organizzare attività di istruzione e formazione professionale dei lavoratori stranieri nei relativi Paesi d'origine. Vds. W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, cit., pp. 167, 169.

l'efficacia⁵³⁴. Il tentativo è di ripristinarlo attraverso lo *sponsor* di soggetti pubblici (regioni, enti locali, associazioni *no-profit*, sindacati) che, accanto a quelli privati (solitamente rappresentati da parenti o amici), intendono farsi garanti dell'ingresso e del soggiorno per facilitare l'inserimento di un cittadino di Paese terzo nel mercato del lavoro offrendo anche corsi di lingua e sostegno nel percorso di integrazione⁵³⁵.

Tale canale di ingresso, che evidentemente si basa su una conoscenza diretta e nominativa dello straniero a cui viene prestata garanzia, si presume possa essere utilizzato molto di più dagli stranieri (la proposta di legge indica però come possibili garanti solo i soggiornanti di lungo periodo) rispetto ai cittadini italiani, per il ruolo che i primi ricoprono nelle reti migratorie di cui si è detto nel Capitolo II.

Non deve tuttavia trascurarsi che gli ingressi per inserimento nel mercato del lavoro dipendono fortemente anche dagli ingressi per studio. Guardare all'istruzione e alla formazione come specifiche causali di accordi bilaterali tra Stati, ad esempio, significherebbe instaurare oggi dei rapporti con i Paesi terzi (possibilmente confinanti) che nel medio-lungo termine potrebbero dare origine a rapporti di lavoro con i cittadini di quegli stessi Paesi. In tale prospettiva, una operazione di (ri)sistematizzazione delle migrazioni economiche deve comprendere non solo ingressi già diretti all'inserimento nel mercato del lavoro ma anche ingressi per studio e formazione da cui può dipendere, in un secondo momento, un contratto di lavoro.

4.6 “Mettere ordine nel disordine”: quando intervenire non è più una scelta rinviabile

Come è stato argomentato, anche con l'ausilio dei dati, il mercato del lavoro presenta una strutturale richiesta di manodopera straniera, soprattutto in alcuni settori dell'economia nazionale. Ciononostante, a causa delle descritte criticità, resta ancora ampio il divario tra il dato normativo, ossia la regola, e il dato

⁵³⁴ Così, G. TERRANOVA, *La regolarizzazione prevista dal “Decreto Rilancio”: una misura adeguata?*, in *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, maggio 2020, p. 3.

⁵³⁵ Vds. M. AMBROSINI, *Ingressi di stranieri per lavoro: un canale da riaprire*, cit., p. 1.

fenomenico, relativo alla realtà socio-economica. A tale proposito è stato efficacemente sottolineato che «le regole dedicate al mercato del lavoro degli stranieri presuppongono un mercato diverso da quello reale»⁵³⁶.

È oramai evidente come le politiche nazionali e sovranazionali sull'immigrazione economica, così strutturate, pongano gravi ostacoli all'accesso regolare al mercato del lavoro degli stranieri extra-Ue dove il lavoro sommerso e le forme di sfruttamento, più o meno grave, continuano ad alimentarsi e a diffondersi rendendo, in ultimo, particolarmente insidioso il processo di integrazione degli immigrati nel tessuto sociale ed economico del Paese di destinazione.

Le anomalie e i paradossi che circondano la regolamentazione delle migrazioni a fine lavorativo, opprimendone i tentativi (ancora troppo esigui) di gestione diretti a realizzare una migrazione sicura, ordinata e regolare, sono stati tutti drammaticamente (ri)confermati ed esasperati durante la crisi economica connessa alla diffusione del virus Covid-19.

Le conseguenze che ne sono derivate sull'immigrazione economica e sulle condizioni di lavoro e di vita dei migranti presenti sul territorio, in modo particolare di coloro il cui soggiorno è dichiarato irregolare, dovrebbero determinare un serio capovolgimento della logica a spiccata tendenza protezionistica e securitaria, che da sempre rappresenta il *fil rouge* delle politiche sull'immigrazione.

La contraddizione tra teorie che appoggiano l'universalismo dei diritti fondamentali e quelle che proteggono in maniera spiccata i diritti dei soli cittadini della nazione – perché anche di questo si tratta quando si discute di migrazione volontaria – deve essere sciolta non già impedendo o ostacolando in modo irragionevole l'esercizio dei diritti fondamentali della persona umana che, in quanto tali, spettano anche ai migranti, né agevolando flussi di ingressi senza un adeguato sistema di controllo il quale, invece, da un lato deve incentivare la regolarità attraverso accordi basati sul lavoro (ma anche sulla formazione e sullo studio) e dall'altro, deve incidere sulla irregolarità con misure ordinarie e sempre accessibili che nel medio e lungo termine potrebbero rivelarsi più idonee a gestire il problema.

Qualsiasi altra misura che verrà introdotta rischia di essere effimera facendo perdere di vista, ancora una volta, l'obiettivo principale delle politiche

⁵³⁶ L. CALAFÀ, *Il mercato del lavoro dei cittadini extra-Ue in trasformazione*, cit., p. 88.

sull'immigrazione, ossia la definizione di una nuova *governance* che, a partire da una (ri)sistematizzazione delle regole sulle migrazioni per lavoro, neutralizzi – direttamente o indirettamente – i molteplici effetti distorsivi, ampiamente esaminati in questa tesi dottorale, della disciplina sull'immigrazione economica. Dopotutto, il senso del diritto, come ordinamento, non è proprio quello di fare ordine dunque di porre rimedio a un sistema di norme disorganiche e/o inefficaci?

Sulla base delle considerazioni svolte, a giudizio di chi scrive pare necessario e non ulteriormente rinviabile riflettere su soluzioni strutturali e lungimiranti che, invero, già avrebbero dovuto essere presenti nel nostro ordinamento. L'emergenza sanitaria che ha stravolto le dinamiche sociali ed economico-occupazionali è stata forse la prova tangibile della urgenza di rendere più flessibile (non meno controllato) il sistema degli ingressi per lavoro nonché più stabili i permessi di soggiorno per garantire continuità alla presenza regolare dello straniero sul territorio. Non essere titolari di un permesso di soggiorno *ab origine* (ed essere, dunque, clandestini), o perderne la titolarità alla sua scadenza (acquisendo così lo *status* di irregolarità sopravvenuta) comportano, difatti, quelle enormi difficoltà nell'accesso al lavoro, ma anche ai diritti fondamentali e ai diritti sociali, che meritano, finalmente, di essere superate.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Lavoratore extracomunitario ed integrazione europea. Profili giuridici*, Bari, Cacucci, 2007.
- AA.VV., *Diritto e libertà. Scritti in memoria di Matteo Dell'Olio*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2008.
- AA.VV., *El derecho de las migraciones en España. Estudio por comunidades autónomas*, Granada, Editorial Comares, 2013.
- AA.VV., *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, vol. II, Bari, Cacucci, 2015.
- AA.VV., *Previdenza e assistenza*, Milano, Giuffrè, 2017.
- ACCEM, *Human trafficking for labour exploitation*, Madrid, 2008.
- ADINOLFI A., *La normativa italiana sul collocamento degli stranieri*, in G. Gaja (a cura di), *I lavoratori stranieri in Italia. Problemi giuridici dell'assunzione*, Bologna, il Mulino, 1984.
- ADINOLFI A., *La nuova normativa sul collocamento dei lavoratori stranieri*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1987, pp. 73-109.
- ADINOLFI A., *I lavoratori extracomunitari. Norme interne e internazionali*, Bologna, il Mulino, 1992.
- AGREE, *La explotación laboral severa de extranjeros en el Trabajo Agrícola en Cataluña*, Barcellona, giugno 2014.
- AGREE, *Lo sfruttamento (grave) dei lavoratori stranieri in agricoltura: un'analisi comparata*, Roma, Ediesse, 2015.
- ALGOSTINO A., *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2018, pp. 167-199.
- ALLIEVI S., *Immigrazione. Cambiare tutto*, Roma-Bari, Laterza, 2018.
- ALLIEVI S.-DALLA ZUANNA G., *Tutto quello che non vi hanno mai detto sull'immigrazione*, Roma-Bari, Laterza, 2016.
- AMATO G., *Immigrazione e asilo: problemi e prospettive*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2019, pp. 555-559.

AMBROSINI M., *Utiles invasori. L'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, Milano, Franco Angeli, 1999.

AMBROSINI M., *La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*, Bologna, il Mulino, 2001.

AMBROSINI M., *Dopo l'integrazione subalterna: quali prospettive per gli immigrati e i loro figli?*, in *Sociologia del lavoro*, 89, 2003, p. 13 ss.

AMBROSINI M., *Un'altra globalizzazione: la sfida delle migrazioni transnazionali*, Bologna, il Mulino, 2008.

AMBROSINI M. (a cura di), *Europe: No Migrant's Land?*, Ispi Report, 2016.

AMBROSINI M., *Migrazioni*, Egea, Milano, 2017.

AMBROSINI M., *Perché e come gli immigrati continuano a lavorare in Italia*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 4, 2017, pp. 557-581.

AMBROSINI M., *Remando controcorrente. La resilienza degli immigrati nella lunga recessione italiana*, in *Sociologia del lavoro*, 149, 2018, pp. 201-215.

AMBROSINI M., *Famiglie nonostante. Come gli affetti sfidano i confini*, Bologna, il Mulino, 2019.

AMBROSINI M., *Ingressi di stranieri per lavoro: un canale da riaprire*, in *lavoce.info*, 27.11.2020.

AMBROSINI M., *L'immigrazione al tempo della pandemia: nuove difficoltà, scoperte impreviste, opportunità insperate*, in *Mondi migranti*, 2, 2020, pp. 9-26.

AMBROSINI M.-BERTI F. (a cura di), *Immigrazione e lavoro*, Milano, Franco Angeli, 2003.

AMBROSINI M.-PANICHELLA N., *Immigrazione, occupazione e crisi economica in Italia*, in *Quaderni di Sociologia*, 72, 2016, pp. 115-134.

ANDERSON M.-MCKEE C.-TALBOT T., *Investing UK in a Global Skills Partnership: Better Health at Home and Abroad*, in *CGD Policy Paper 106*, Center for Global Development, giugno 2017, pp. 1-25.

ANGIOLINI V., *Immigrazione e lavoro*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1, 2002, pp. 135-140.

ARU S.-CORSALE A.-TANCA M. (a cura di), *Percorsi migratori della contemporaneità. Forme, pratiche, territori*, Cagliari, CUEC Editrice, 2013.

ASGI, *Agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione Europea: due nuovi studi sullo sfruttamento lavorativo dei migranti*, 27 ottobre 2018.

AVALLONE G., *Migraciones y agricultura en Europa del Sur: Emergencia de un nuevo proletariado internacional*, in *Migraciones internacionales*, vol. 7, 4, 2014, pp. 142-143.

BALDASSARRE A., Voce *Libertà (problemi generali)*, in *Enciclopedia giuridica*, XIX, Roma, 1990.

BALES K., *I nuovi schiavi. La merce umana nell'economia globale*, Feltrinelli, 2000 (1° ed.).

BANO F., *Quando lo sfruttamento è smart*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2021, p. 303-320.

BARBA A.-PIVETTI M., *Il lavoro importato. Immigrazione, salari e stato sociale*, Milano, Maltemi, 2019.

BARBERA M.-GUARISO A. (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Torino, Giappichelli, 2019.

BARBERIS E.-POLIDORI P.-TEOBALDELLI D., *Il profilo dei lavoratori migranti: il database del Progetto Presidio 2018*, in P. Campanella (a cura di), *Vite sottocosto. 2° Rapporto presidio*, Canterano, Aracne editrice, 2018.

BARILE P., *Il soggetto privato nella Costituzione*, Padova, Cedam, 1953.

BASSO P. (a cura di), *Razzismo di Stato. Stati Uniti, Europa, Italia*, Milano, Franco Angeli, 2010.

BASSU C., *Flussi migratori e democrazie costituzionali: tra diritti umani e sicurezza pubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2019, pp. 479-491.

BAUMAN Z., *Strangers at Out Door*, Polity Press, 2016.

BERTI F., *Mercato del lavoro e immigrazione: considerazioni critiche sulle nuove politiche migratorie*, in M. Ambrosini-F. Berti (a cura di), *Immigrazione e lavoro*, Milano, Franco Angeli, 2003.

BIFULCO D., *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, Jovene, 2003.

BILOTTA I., *Lavoro forzato e risarcimento del danno*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2, 2018, pp. 4-10.

BLANCO C., *Movilidad humana y diversidad social en un contexto de crisis económica internacional*, Madrid, Editorial Trotta, 2014.

BLANPAIN R.-HENDRICKX F. (eds.), *National Effects of the Implementation of EU Directives on Labour Migration from Third Countries*, Wolters Kluwer, 2016.

BOERI T.-FASANI F., *C'è tanto lavoro domestico nella sanatoria del rilancio*, in *lavoce.info*, 25 agosto 2020.

BOERI T.- BRIGUGLIO S.- DI PORTO E., *Chi e come regolarizzare nell'emergenza coronavirus*, in *lavoce.info*, 24 aprile 2020.

BOLAFFI G., *Una politica per gli immigrati*, Bologna, il Mulino, 1996.

BOLLANI A.-SPATARO S., *Immigrazione e regolazione postuma del mercato del lavoro: la tecnica delle sanatorie*, in A. Tursi (a cura di), *Lavoro e immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2005.

BONACINI L.-CAMURRI V., *Più consegne meno diritti: l'infausta parabola giuridica dei rider*, in *Menabò*, n. 149/2021, pp. 1-5.

BONETTI P., *La condizione giuridica del cittadino extracomunitario. Lineamenti e guida pratica*, Maggioli, 1993.

BONETTI P., *I profili generali della normativa italiana sugli stranieri dal 1998*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, 2004.

BONETTI P., *Ingresso, soggiorno e allontanamento. Profili generali e costituzionali*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, 2004.

BONETTI P., *La disciplina degli ingressi per lavoro in Italia nell'evoluzione delle norme sull'immigrazione*, in G. Cominelli (a cura di), *Costruire la cittadinanza. Idee per una buona immigrazione*, Milano, Franco Angeli, 2004.

BONETTI P., *Gli effetti giuridici della pandemia del Coronavirus sulla condizione degli stranieri*, in *federalismi.it.*, maggio 2020, pp. 1-37.

BONIFAZI C., *L'immigrazione straniera in Italia*, Bologna, il Mulino, 1998.

BONTEMPELLI S., *Il governo dell'immigrazione in Italia: il caso dei «decreti flussi»*, in P. Consorti (a cura di), *Tutela dei diritti dei migranti*, Pisa, Plus, 2009.

BORRACCETTI M., *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, 2021, pp. 1-27.

BORRELLI S., *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico e di cura*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2021, p. 281 ss.

BORZAGA M., *Voce Core labour standards (diritto internazionale del lavoro)*, in M. Pedrazzoli (a cura di), *Lessico giuslavoristico*, vol. 3, *Diritto del lavoro*

dell'Unione europea e del mondo globalizzato, Bologna, Bononia University Press, 2011.

BORZAGA M., *Le migrazioni per motivi umanitari e per motivi economici nel quadro regolativo internazionale*, in W. Chiaromonte-M.D. Ferrara-M. Ranieri (a cura di), *Migranti e lavoro*, Bologna, il Mulino, 2020.

BORZAGA M., *Politiche di contrasto allo sfruttamento del lavoro: OIL e UE tra sanzioni e prevenzione*, in *Diritto e lavoro*, 2, 2021, pp. 215-231.

BOSCHIERO N., *Lo sfruttamento economico dei lavoratori migranti: vecchie o nuove forme di schiavitù nell'era della "private economy"?*, in *Diritti umani e diritti internazionali*, 4, 2010.

BRAMBILLA A., *Migrazioni indotte da cause ambientali: quale tutela nell'ambito dell'ordinamento giuridico europeo e nazionale?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2, 2017, pp. 1-26.

BRIGUGLIO S., *Una regolarizzazione in tempo di pandemia: le lezioni del passato*, in *Questione Giustizia*, 28 maggio 2020.

BROLLO M., *Immigrazione e libertà di circolazione*, in AA.Vv., *Diritto e libertà. Scritti in memoria di Matteo Dell'Olio*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2008.

BRONZINI G., *La schiavitù nel lavoro contemporaneo. Dal decent work ai diritti oltre la subordinazione*, in *Parolechiave*, 1, 2016, pp. 49-66.

BUFFA F., *Il rapporto di lavoro degli extracomunitari*, Padova, Cedam, 2009.

CALAFÀ L., *Il contratto di lavoro degli stranieri tra sicurezza pubblica e mercato*, in *Lavoro e diritto*, 4, 2009, pp. 541-562.

CALAFÀ L., *Migrazione economica e contratto di lavoro degli stranieri*, Bologna, il Mulino, 2012.

CALAFÀ L., *Lavoro irregolare (degli stranieri) e sanzioni. Il caso italiano*, in *Lavoro e diritto*, 1, 2017, pp. 67-90.

CALAFÀ L., *Il mercato del lavoro dei cittadini extra-Ue in trasformazione*, in *Questione Giustizia*, 4, 2019, pp. 82-89.

CALAFÀ L.-GARILLI A., *Introduzione*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 4, 2017, pp. 553-556.

CALAFÀ L.-PROTOPAPA V., *Logiche interdisciplinari e salute dei migranti*, in *Lavoro e Diritto*, 1, 2021, pp. 105-130.

CALVELLINI G., *I richiedenti asilo nel diritto del lavoro italiano*, in *Lavoro e diritto*, 4, 2019, pp. 665-688.

CAMAS RODA F., *Trabajo decente e inmigrantes en España. Un estudio sobre los derechos laborales de los trabajadores migrantes y del objetivo internacional del trabajo decente*, Barcelona, Huygens, 2016.

CAMAS RODA F., *The Approach of the European Union Towards Economic Immigration for Work Purposes*, in *Revue de Droit Comparé du Travail et de la Sécurité Sociale*, 4, 2019, p. 64 ss.

CAMAS RODA F., *Cuestiones de interés sobre empleo agrario en el marco del Covid-19*, 8.04.2020, <https://www.ferrancamass.com/blog-derecho-laboral-inmigracion/empleo-agrario/ia421>.

CAMPANELLA P. (a cura di), *Vite sottocosto. 2° Rapporto presidio*, Canterano, Aracne editrice, 2018.

CANAVESI G. (a cura di), *Dinamiche del diritto, migrazioni e uguaglianza relazionale*, Macerata, 2019.

CANNIZZARO E., *La nuova disciplina dell'ingresso, del soggiorno e dell'allontanamento degli stranieri*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1991, p. 71 ss.

CANTONI S., *Lavoro forzato e "nuove schiavitù" nel diritto internazionale*, Torino, Giappichelli, 2018.

CAPONIO T.-COLOMBO A., *Migrazioni globali, integrazioni locali*, Bologna, il Mulino, 2005.

CAPRIOGLIO C.-RIGO E., *Lavoro, politiche migratorie e sfruttamento: la condizione dei braccianti migranti in agricoltura*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3, 2020, pp. 33-56.

CAPUTO A., *Espulsione e detenzione amministrativa degli stranieri*, in *Questione Giustizia*, 3, 1999, pp. 424-437.

CARCHEDI F.- MOTTURA G.- PUGLIESE E. (a cura di), *Il lavoro servile e le nuove schiavitù*, Milano, Franco Angeli, 2003.

CARLETTI C.-BORRACCETTI M., *Il Global Compact sulla migrazione. Tra scenari internazionali e realtà europea*, in *Freedom Security and Justice: European Legal Studies*, 2, 2018, pp. 7-46.

CAROLI CASAVOLA H., *L'integrazione dei migranti: gli ostacoli giuridici*, in M. Savino (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea. Diagnosi e prospettive*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.

CARRERA F.-DOLENTE F., *Nuove schiavitù, lavoro gravemente sfruttato e immigrazione: normative, definizioni e ruolo del sindacato*, in E. Galossi (a cura di), *(Im)migrazione e sindacato. Nuove sfide, universalità dei diritti e libera circolazione, VII Rapporto*, Roma, Ediesse, 2017.

CARUSO I.-VENDITTO B., *Le migrazioni ambientali nel Mediterraneo: il caso studio dei paesi del Medio Oriente e del Nord Africa*, in *Percorsi Migranti*, 2011, pp. 115-130.

CASADEI T., *La schiavitù «dei contemporanei»*, in *Ragion pratica*, 35, 2010, p. 333-344.

CASADEI T., *Tra storia e teorizzazione giuridica: per un inquadramento dei caratteri della schiavitù contemporanea*, in M. Simonazzi-T. Casadei (a cura di), *Nuove e antiche forme di schiavitù*, Napoli, Editoriali scientifica, 2018.

CASSESE A., *Principio di eguaglianza e assunzione al lavoro di stranieri* (nota a Corte cost., 16 luglio 1970), in *Giur. cost.*, n. 144, 1970, p. 1653 ss.

CASSESE A., *Commento all'art. 10 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1975, p. 500 ss.

CASTELLI N., *Politiche dell'immigrazione e accesso al lavoro nella legge Bossi-Fini*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, 2003, pp. 289-332.

CASTELLI N., *L'emigrazione tra pacificazione internazionale e garanzia del diritto al lavoro*, in L. Gaeta (a cura di), *Prima di tutto il lavoro. La costruzione di un diritto all'Assemblea Costituente*, Roma, Ediesse, 2014.

CASTELLI N., *Las migraciones internacionales. Una mirada crítica a la regulación internacional y europea desde la perspectiva laboral*, Albacete, Editorial Bomarzo, 2019.

CATALDI G.-DEL GUERCIO A., *I Global Compact su migranti e rifugiati. Il soft law delle Nazioni Unite tra spinte sovraniste e potenziali sviluppi*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2, 2019, pp. 189-210.

CENTRO STUDI E RICERCHE IDOS (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione 2018*, Roma, 2018.

CENTRO STUDI E RICERCHE IDOS (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione 2020*, Roma, 2020.

CESAREO V.-LIVI BACCI M., *Governare le migrazioni*, in *il Mulino*, 6, 2014, pp. 1019-1029.

CESTER C. (a cura di), *La disciplina dei lavoratori extracomunitari in Italia*, in *Le nuove leggi civili commentate*, Padova, Cedam, 1988.

CHELI E., *Intorno ai fondamenti dello "Stato costituzionale"*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2006, pp. 262-272.

CHIAROMONTE W., *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, Torino, Giappichelli, 2013.

CHIAROMONTE W., *Gli effetti della crisi economica sui lavoratori stranieri: aumentano disparità di trattamento ed esclusione sociale*, in *L'altro diritto*, 2014, www.altrodiritto.unifi.it/adirmigranti/percorso/chiaromonte.htm.

CHIAROMONTE W., «Cercavamo braccia, sono arrivati uomini». *Il lavoro dei migranti in agricoltura fra sfruttamento e istanze di tutela*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2, 2018, pp. 321-356.

CHIAROMONTE W., *Fisiologia e patologia dell'impiego stagionale di lavoratori stranieri*, in W. Chiaromonte-M.D. Ferrara (cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristica. Questioni aperte e prospettive future*, Milano, Franco Angeli, 2018.

CHIAROMONTE W., *Ideologia e tecnica della disciplina sovranista dell'immigrazione. Protezione internazionale, accoglienza e lavoro dopo il "decreto Salvini"*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2, 2019, pp. 321-354.

CHIAROMONTE W., *L'(in)evitabile nesso fra regolazione del lavoro immigrato e diffusione del lavoro sommerso: spunti ricostruttivi*, in G. Canavesi (a cura di), *Dinamiche del diritto, migrazioni e uguaglianza relazionale*, Macerata, 2019.

CHIAROMONTE W., *L'ingresso per lavoro: l'irrazionalità del sistema e le sue conseguenze al tempo delle fake news e della retorica nazionalista*, in M. Giovannetti-N. Zorzella (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2020.

CHIAROMONTE W., *The Italian regularisation of migrant workers facing the Covid-19 pandemic: a first critical analysis*, in *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, luglio 2020.

CHIAROMONTE W., *Sanatoria 2020 in stallo. Viminale fa un passo avanti (e due indietro)*, in *LLC-Labour Law Community*, 12 maggio 2021, <https://www.labourlawcommunity.org/news-eventi/sanatoria-2020-in-stallo-il-viminale-fa-un-passo-avanti-e-due-indietro/>.

CHIAROMONTE W., *La difficoltosa integrazione attraverso il lavoro in tempi di pandemia*, in *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, giugno 2021, pp. 1-10.

CHIAROMONTE W.-D'ONGHIA M., *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3, 2020, pp. 1-32.

CHIAROMONTE W.-D'ONGHIA M., *Migranti, lavoro e pandemia: nuovi problemi, vecchie risposte?*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, I, 1, 2021, pp. 3-22.

CHIAROMONTE W.-FEDERICO V., *The Labour Market Needs Them, But We Don't Want Them To Stay For Good: The Conundrum of Migrants, Refugees and Asylum Seekers' Integration in Italy*, in V. Federico-S. Baglioni (Eds.), *Migrants, Refugees and Asylum Seekers' Integration in European Labour Markets. A Comparative Approach on Legal Barriers and Enablers*, Cham, Springer, 2021, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-67284-3>.

CHIAROMONTE W.-FERRARA M.D. (cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristica. Questioni aperte e prospettive future*, Milano, Franco Angeli, 2018.

CHIAROMONTE W.-FERRARA M.D., *Integrazione e inclusione sociale dei lavoratori migranti: il ruolo del sindacato*, in W. CHIAROMONTE-M.D. FERRARA-M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, Bologna, il Mulino, 2020.

CHIAROMONTE W.-FERRARA M.D.-RANIERI M. (a cura di), *Migranti e lavoro*, Bologna, il Mulino, 2020.

CHIAROMONTE W.-GUARISO A., *Discriminazioni e welfare*, in M. Barbera - A. Guariso (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Torino, Giappichelli, 2019.

CLEMENS M.A., *Skill Flow: A Fundamental Reconsideration of Skilled-Worker Mobility and Development*, in *CGD Working Paper 180*, DC: Center for Global Development, Washington, 2011, pp.1-47.

CLEMENS M.A., *Does Development Reduce Migration?*, in *CGD Working Paper 359*, Washington, DC: Centre for Global Development, 2014, pp. 1-43.

CLEMENS M.A., *Global Skill Partnerships: A proposal for Technical Training in a Mobile World*, in *IZA J Labour Policy*, 4, 2, 2015.

CLEMENS M.A.-GOUGH K., *A Tool to implementation the Global Compact on migration: Ten Key Steps for Building Global Skill Partnerships*, in *CGD Brief*, Washington, DC: Center for Global Development, dicembre 2018, pp. 1-4.

CLEMENS M.A.-GOUGH K., *Can Regular Migration Channels Reduce Irregular Migration? Lessons for Europe from the United States*, in *CGD Brief*, Washington, DC: Center for Global Development, febbraio 2018, pp. 1-5.

CLEMENS M.A.- GRAHAM G.-HOWES S., *Skill Development and Regional Mobility: Lessons from the Australia-Pacific Technical College*, in *CGD Working Paper 370*, Center for Global Development, 2014, pp. 1-25.

COGNINI P.-MOROZZO DELLA ROCCA P., *Immigrazione. Diritto e giurisdizione*, Milano, Utet, 2005.

COLOMBO A., *Fuori controllo? Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*, Bologna, il Mulino, 2012.

COLUCCI M., *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*, Roma, Carocci, 2018.

COLUCCI M., *1989-2019: lo sviluppo dell'immigrazione straniera in Italia in una prospettiva storica*, in M. Giovannetti-N. Zorzella (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2020.

COMINELLI G. (a cura di), *Costruire la cittadinanza. Idee per una buona immigrazione*, Milano, Franco Angeli, 2004.

CONIGLIO N.D., *Aiutateci a casa nostra. Perché l'Italia ha bisogno degli immigrati*, Bari-Roma, Laterza, 2019.

CONSORTI P. (a cura di), *Tutela dei diritti dei migranti*, Pisa, Plus, 2009.

CONTUZZI F.P., *Voce Emigrazione*, in *Digesto Italiano*, vol. X, 1895-1898.

CORAZZA L., *Il "nuovo" caporalato e il mercato del lavoro degli immigrati*, in *Agricoltura, Istituzioni e Mercati*, 2, 2011, pp. 71-81.

CORAZZA L., *Immigrazione e welfare oltre il velo del pregiudizio*, in L. Corazza - M. Della Morte-S. Giova (a cura di), *Fenomeni migratori ed effettività dei diritti. Asilo – Minori – Welfare*, Napoli, Esi, 2017.

CORBANESE V.- ROSAS G., *Protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo. Un'analisi comparativa*, Roma, Organizzazione Internazionale del Lavoro, 2020.

COSTANTINI E., *Soggiorno, residenza, contratto. La complessa vulnerabilità dei lavoratori migranti in agricoltura*, in P. Campanella (a cura di), *Vite sottocosto. 2° Rapporto presidio*, Canterano, Aracne editrice, 2018.

COSTELLO C.-FREEDLAND M. (edited by), *Migrants at Work. Immigration and Vulnerability in Labour Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

CREMASCHI S.-DEVILLANOVA C.-FASANI F.-FRATTINI T., *L'immigrazione irregolare in tempo di crisi*, in *Economia & Lavoro*, 3, 2016, pp. 115-132.

CRISTALDI F., *Le migrazioni ambientali: prime riflessioni geografiche*, in S. Aru-A. Corsale-M. Tanca (a cura di), *Percorsi migratori della contemporaneità. Forme, pratiche, territori*, Cagliari, CUEC Editrice, 2013, p. 41 ss.

CUNIBERTI M., *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1997.

CUONO M.-MINDUS P., *Verso una teoria del diritto per l'età delle migrazioni di massa. Una tipologia del potere arbitrario*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 1, 2018, pp. 11-32.

CURZIO P., *Sfruttamento del lavoro e repressione penale*, in F. Di Marzio (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, Roma, Donzelli editore, 2017.

D'ACUNTO S.-DE SIANO A.-NUZZO V. (a cura di), *In cammino tra aspettative e diritti. Fenomenologia dei flussi migratori e condizione giuridica dello straniero*, Esi, Napoli, 2017.

DELGADO SANCHO C.D., *La trata de seres humanos y la inmigración clandestina tras la reforma de la Ley orgánica 1/2015*, in *Revista Aranzadi Doctrinal*, 8, 2017, pp. 1-19.

DELLA PUPPA F., *Il ricongiungimento familiare in Europa e in Italia. Politiche, ambivalenze, rappresentazioni*, in *Autonomia locali e servizi sociali*, 2, 2015, pp. 187-203.

DE LUCA J., *Globalizzazione e immigrazione. L'immigrazione come res politica: diritti, cittadinanza, sovranità*, in *Teoria Politica*, XIX, 2-3, 2003, pp. 13-43.

DEMPSTER H.-CLEMENS M., *The EU Migration Pact: Putting Talent Partnerships into Practice*, 19 November 2020, www.cgdev.org/blog/eu-migration-pact-putting-talent-partnerships-practice.

DE RUBEIS A., *Qualche breve considerazione critica sul nuovo reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, in *Diritto penale contemporaneo*, 4, 2017, pp. 221-237.

DI CARLUCCIO C., *Salute e sicurezza sul lavoro del lavoratore migrante tra conferme e sviluppi*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 2017, pp. 45-74.

DI CESARE D., *Stranieri residenti. Una filosofia della migrazione*, Torino, Bollati Beringhieri, 2017 (I ed.).

di MARTINO A., *Stato di bisogno o condizione di vulnerabilità tra sfruttamento lavorativo, tratta e schiavitù. Contenuti e metodi fra diritto nazionale e orizzonti internazionali*, in *Archivio penale*, 1, 2019, pp. 1-48.

di MARTINO A., *Sfruttamento del lavoro. Il valore del contesto nella definizione del reato*, Bologna, il Mulino, 2019.

DI MARZIO F., *Agricoltura, caporalato, questo libro*, in F. Di Marzio (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, Roma, Donzelli editore, 2017.

DI MARZIO F. (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, Roma, Donzelli editore, 2017.

DI PASCALE A., *L'impatto del diritto dell'Unione europea sul diritto nazionale*, in M. Giovannetti-N. Zorzella (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2020.

DI PASCALE A., *L'immigrazione "legale" nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *I Post di AISDUE*, III (2021), aisdue.eu, Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo", 9, 20 gennaio 2021.

DI SALVATORE L., *L'impatto dell'immigrazione sul mercato del lavoro*, in L. Corazza-M. Della Morte-S. Giova (a cura di), *Fenomeni migratori ed effettività dei diritti. Asilo – Minori – Welfare*, Napoli, Esi, 2017.

DI SCIULLO L., *Modelli in frammenti... e frammenti di modelli? Il singolare caso dell'Italia, tra segregazione esplicita e integrazione implicita*, in B. Coccia-L. Di Sciullo (a cura di), *L'integrazione dimenticata. Riflessioni per un modello italiano di convivenza partecipata tra immigrati e autoctoni*, Roma, Arti grafiche Picene, 2020.

D'ONGHIA M., *Tutela previdenziale e assistenziale dei lavoratori migranti*, in AA.Vv., *Previdenza e assistenza*, Milano, Giuffrè, 2017.

D'ONGHIA M., *Immigrazione irregolare e mercato del lavoro. Spunti per una discussione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2019, pp. 463-472.

D'ONGHIA M., *Gli immigrati resi ancora più invisibili dal Coronavirus: una vita sospesa tra emergenza sanitaria e lockdown*, in *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, aprile 2020.

D'ONGHIA M.-DE MARTINO C., *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*. IT – 352/2018, pp. 1-44.

D'ONGHIA M.-LAFORGIA S., *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale: una lettura giuslavoristica*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2021, p. 233 ss.

DONDI G., *Immigrazione e lavoro: riflessioni e spunti critici*, Padova, Cedam, 2001.

- DONDI G. (a cura di), *Il lavoro degli immigrati*, Milano, Ipsoa, 2003.
- D'ORAZIO G., *Lo straniero nella Costituzione italiana. (Asilo – condizione giuridica – estradizione)*, Padova, Cedam, 1992.
- EINAUDI L., *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità ad oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2007.
- ESPOSITO C., *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in *La Costituzione in Italia – Saggi*, Padova, Cedam, 1954.
- EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Severe Labour Exploitation: Workers Moving within or into the European Union*, Lussemburgo, 2015.
- EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Protecting migrant workers from exploitation in the EU boosting workplace inspections*, Lussemburgo, 2018, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-protecting-migrant-workers-boosting-inspections_en.pdf.
- FAIOLI M., *Il lavoro prestato irregolarmente*, Milano, Giuffrè, 2008.
- FAIOLI M., voce *Lavoro irregolare*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche*. Sezione Commerciale, Torino, Utet, 2009, p. 440 ss.
- FAIOLI M., *Caporalato e ispezioni*, in M. Esposito (a cura di), *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Act*, Torino, Giappichelli, 2017.
- FALERI C., *Il lavoro povero in agricoltura, ovvero sullo sfruttamento del (bisogno di) lavoro*, in *Lavoro e diritto*, 1, 2019, pp. 150-171.
- FALERI C., *Il lavoro agricolo. Modelli e strumenti di regolazione*, Torino, Giappichelli, 2020.
- FALERI C., *Non basta la repressione. A proposito di caporalato e sfruttamento del lavoro in agricoltura*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2021, pp. 257-279.
- FALLETTI E., voce *Schiavitù*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, Sezione civile, Aggiornamento VI, Utet, 2012.
- FASANI F.-MAZZA J., *Alto rischio disoccupazione per i lavoratori migranti*, in *lavoce.info*, 29.01.2021.
- FAVILLI C., *La Comunicazione della Commissione europea su una nuova politica in materia di immigrazione: prime riflessioni*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2001, pp. 54-70.

FAVILLI C., *La politica dell'Unione in materia d'immigrazione e asilo. Carenze strutturali e antagonismo tra gli Stati membri*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2018, pp. 361-388.

FAVILLI C., *Il patto europeo per la migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo anzi d'antico"*, in *Questione giustizia*, 2 ottobre 2020.

FAVILLI C., *Il diritto dell'Unione europea e il fenomeno migratorio*, in M. Giovannetti-N. Zorzella (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2020.

FEDERICO V.-BAGLIONI S. (Eds.), *Migrants, Refugees and Asylum Seekers' Integration in European Labour Markets. A Comparative Approach on Legal Barriers and Enablers*, Cham, Springer, 2021, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-67284-3>.

FERRAJOLI L., *Contro la giurisprudenza creativa*, in *Questione giustizia*, 4, 2016.

FERRAJOLI L., *Il fenomeno migratorio quale banco di prova di tutti i valori della civiltà occidentale*, in E. Galossi (a cura di), *(Im)migrazione e sindacato. Nuove sfide, universalità dei diritti e libera circolazione. VIII Rapporto*, Roma, Ediesse, 2017.

FERRAJOLI L., *Politiche contro i migranti in violazione dei diritti umani*, in *Questione Giustizia*, 2019.

FERRI F., *I patti globali su migrazioni e rifugiati tra vecchie e nuove dinamiche multilivello: alcune considerazioni di natura giuridica*, in *Rubrica "Diritti senza confini"*, aprile 2019.

FIGLIANO S., *La nuova disciplina penale della intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, tra innovazioni e insuperabili limiti*, in *Diritto agroalimentare*, 2, 2017, pp. 91-109.

FONTANAROSA F., *Il contrasto del caporalato nell'ordinamento giuridico italiano: quali prospettive per la legge n. 199 del 29 ottobre 2016?*, in *Menabò*, n. 55, 19 dicembre 2016.

FREIXES SANJUÁN T., *Constitución, derechos de los extranjeros y políticas de extranjería*, in A. Marzal (coord.), *Derechos humanos del incapaz, del extranjero, del delincuente y complejidad del sujeto*, Barcelona, 1997.

FRISCH M., *Cercavamo braccia, sono arrivati uomini*, in M. Mantovani (a cura di), Locarno, Armando Dadò Editore, 2012.

FULLIN G.-REYNERI E., *Low Unemployment and Bad Jobs for New Immigrants in Italy*, in *International Migration*, 49(1), 2011, pp. 118-147.

GADEA M.E.-DE CASTRO C.-PEDREÑO A.-MORAES N., *Jornaleros inmigrantes en la agricultura murciana: reflexiones sobre crisis, inmigración y empleo agrícola*, in *Migraciones*, 37, 2015, pp. 149-169.

GAETA L. (a cura di), *Prima di tutto il lavoro. La costruzione di un diritto all'Assemblea Costituente*, Roma, Ediesse, 2014.

GAFFURI L., *Le politiche di ingresso e i visti rilasciati nel 2018*, in Centro Studi e Ricerche Idos (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione 2019*, Roma, 2019.

GAJA G. (a cura di), *I lavoratori stranieri in Italia. Problemi giuridici dell'assunzione*, Bologna, il Mulino, 1984.

GALLI M., *Sfruttamento del lavoro e "stato di bisogno" legato alla condizione di straniero*, in *ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza*, maggio 2020.

GALLI M., *"Un sistema per disperati". Migranti, sfruttamento lavorativo "digitale" e strumenti penali*, in *ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza*, ottobre 2020, pp. 1-10.

GALOSSI E. (a cura di), *(Im)migrazione e sindacato. Nuove sfide, universalità dei diritti e libera circolazione, VII Rapporto*, Roma, Ediesse, 2017.

GAROFALO L., *Le migrazioni di ordine economico nel diritto internazionale e comunitario*, in AA.Vv., *Lavoratore extracomunitario ed integrazione europea. Profili giuridici*, Bari, Cacucci, 2007.

GAROFALO M.G., *I lavoratori extracomunitari immigrati: osservazioni sulla legge 30 dicembre 1986, n. 943*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, I, 1988, p. 133 ss.

GAROFALO M.G.-MCBRITTON M., *Immigrazione e lavoro: note al T.U. 25 luglio 1998, n. 286*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, I, 2000, p. 500 ss.

GATTA F.L., *Vie legali economiche e migrazioni ai fini lavorativi: il ritardo della politica comune dell'Ue*, in *Diritto pubblico*, 1, 2020, pp. 33-55.

GHERA E., *Le sanzioni civili nella tutela del lavoro subordinato*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 1979, p. 305 ss.

GHEZZI G., *Il lavoratore extracomunitario in Italia: problemi giuridici e sindacali*, in *Politica del diritto*, XIII, 1982, pp. 195 ss.

GIOLO O.-PIFFERI M. (a cura di), *Diritto contro. Meccanismi giuridici di esclusione dello straniero*, Torino, Giappichelli, 2009.

GIOLO O., *Le ragioni (non sufficienti) dell'esclusione. Un approccio teorico-generale al diritto dell'immigrazione*, in O. Giolo - M. Pifferi (a cura di), *Diritto contro. Meccanismi giuridici di esclusione dello straniero*, Torino, Giappichelli, 2009.

GIOVANNETTI M.-ZORZELLA N. (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2020.

GJERGJI I., *La socializzazione dell'arbitrio. Alcune note sulla gestione autoritaria dei movimenti migratori*, in P. Basso (a cura di), *Razzismo di Stato. Stati Uniti, Europa, Italia*, Milano, Franco Angeli, 2010.

GOODIN R.E., *Exploiting a Situation and Exploiting a Person*, in A. Reeve (ed.), *Modern Theories of Exploitation*, London, Sage Publication, 1987, pp. 187-189.

GOTTARDI D., voce *Lavoratori stranieri*, aggiornamento, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 2003.

GOTTARDI D., *Politiche migratorie e programmazione dei flussi*, in A. Tursi (a cura di), *Lavoro e immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2005.

GOUGH K., *Tackling Migration and Driving Development*, in CGD, Washington, DC: Center for Global Development, 15 dicembre 2017.

GROSSO E., voce *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XV, Torino, Utet, 1999, pp. 156-179.

GUARISO A., *Cittadinanza e lavoro pubblico*, in *Lavoro e diritto*, 4, 2009, p. 563 ss.

HOOPER K., *Reimagining Skilled Migration Partnerships to Support Development*, in *Migration Policy Institute*, febbraio 2019, pp. 1-20.

ILO, *Global Estimates on International Migrant Workers. Results and Methodology*. 2nd. ed. International Labour Office, Geneva, 2018, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_652001.pdf.

INVERSI C., *Caporalato digitale: il caso Uber Italy Srl.*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2021, pp. 335-346.

LAFORGIA S., *Il contrasto allo sfruttamento lavorativo dei migranti*, in W. Chiaromonte-M.D. Ferrara-M. Ranieri (a cura di), *Migranti e lavoro*, Bologna, il Mulino, 2020.

LA ROCCA S., *La schiavitù nel diritto internazionale e nazionale*, in F. Carchedi-G. Mottura-E. Pugliese (a cura di), *Il lavoro servile e le nuove schiavitù*, Milano, Franco Angeli, 2003.

LECCESE V.-SCHIUMA D., *Strumenti legislativi di contrasto al lavoro sommerso, allo sfruttamento e al caporalato in agricoltura*, in *agrireregionieuropa*, 55, 2018.

LEOGRANDE A., *Il caporalato e le nuove schiavitù*, in *Parolechiave*, 1, 2016, pp. 103-108.

LEOGRANDE A., *Uomini e caporali. Viaggio tra i nuovi schiavi nelle campagne del Sud*, Feltrinelli, 2016.

LIVI BACCI M., *Immigrazione: nuova legge, ma quale politica?*, in *il Mulino*, fasc. 5, 2002, p. 903-908.

LIVI BACCI M., *Cronache di due fallimenti. L'Europa, l'Italia e le politiche migratorie*, in *il Mulino*, 3, 2011, pp. 432-442.

LOPEZ CERVILLA J.M., *El delito de explotación laboral del extranjero. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1390/2004, de 22 de noviembre*, in *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 670, 2005, pp. 1-6.

LUDOVICO G., *Profili sostanziali: la disciplina del lavoro subordinato*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, 2004.

MARANDO M., *Ingresso e soggiorno dello straniero per lavoro autonomo*, in G. Dondi (a cura di), *Il lavoro degli immigrati*, Milano, Ipsoa, 2003.

MARKS S. (a cura di), *International Law on the Left: Re-examining Marxist Legacies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

MARKS S., *Exploitation as an International Legal Concept*, in S. Marks (a cura di), *International Law on the Left: Re-examining Marxist Legacies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

MARKS S., *Exploitation as an International Legal Concept*, in W. Matlaske-S. Costa-H. Brunkhorst (a cura di), *Contemporary Perspective on Justices*, Hampp-Verlag, 2010.

MARTELL L., *Sociologia della globalizzazione*, Torino, Einaudi, 2011.

MARTELLONI F., *L'accesso al lavoro dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale tra diritto e prassi*, in W. Chiaromonte-M.D. Ferrara-M. Ranieri (a cura di), *Migranti e lavoro*, Bologna, il Mulino, 2020.

MARX K., *Il capitale*, in A. Macchioro-B. Maffi (ed. a cura di), Torino, Utet, 2013.

MAZZARESE T., *Diritto di migrare e diritti dei migranti. Una sfida al costituzionalismo (inter)nazionale ancora da superare*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, 2020, pp. 1-23.

MCBRITTON M., *Immigrazione e lavoro nell'esperienza giuridica italiana*, in AA.Vv., *Lavoratore extracomunitario ed integrazione europea. Profili giuridici*, Bari, Cacucci, 2007.

MCBRITTON M., *Prestazione di fatto e lavoro immigrato*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, II, 2010, pp. 449-558.

MCBRITTON M., *Lavoro extracomunitario, mercato del lavoro, contratti*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 4, 2017, p. 582 ss.

MCBRITTON M., *Migrazioni economiche e ordinamento italiano. Una prospettiva giuslavoristica*, Bari, Cacucci, 2017.

MENDOLA M., *Al patto per le migrazioni manca il "nuovo inizio"*, in *lavoce.info*, 5 ottobre 2020.

MERLINO C.-DE LELLIS D., *Il lavoro "irregolare" e gli stranieri: focus sul settore agricolo*, in Centro Studi e Ricerche Idos (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione 2018*, Roma, 2018.

MERLO A., *Il "caporalato grigio" tra prevenzione e repressione*, in *Diritto penale contemporaneo*, 6, 2019, pp. 171-188.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Ottavo Rapporto Annuale*, a cura di Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, 2018.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Nono Rapporto Annuale*, a cura di Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, 2019.

MINNINI G., *Regolarizzazioni, la nostra battaglia prosegue*, 20 agosto 2020, www.collettiva.it/copertine/diritti/2020/08/20/news/regolarizzazioni_la_nostra_battaglia_per_l_emersione_prosegue-230325/.

MONTANARI A., *Stranieri extracomunitari e lavoro*, Padova, Cedam, 2010.

MONTANARI L., *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, in *federalismi.it*, 2, 2019, pp. 63-80.

MORA ALMUDÍ C., *Los flujos migratorios de carácter temporal. La migración circular marroquí en las campanas agrícolas de Huelva*, in *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Migraciones Internacionales*, 125, 2016.

NAPPI S., *Il lavoro degli extracomunitari*, Napoli, ESI, 2005.

NASCIMBENE B., *La condizione giuridica dello straniero. Diritto vigente e prospettive di riforma*, Padova, Cedam, 1997.

NASCIMBENE B., voce *Straniero (straniero nel diritto internazionale)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XV, Torino, Utet, 1999, pp. 180-190.

NASCIMBENE B. (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, 2004.

NASCIMBENE B., *Il diritto degli stranieri. Le norme nazionali nel quadro delle norme di diritto internazionale e comunitario*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, 2004.

NATALE P., *I riders milanesi, ovvero gli sfruttati del post-colonialismo*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, 1, 2019.

NEGRELLI S., *Sociologia del lavoro*, Roma-Bari, Laterza, 2005.

NESPOR S., *I rifugiati ambientali*, in *federalismi.it*, 4, 2007, pp. 1-10.

NIELSEN K.-WARE R. (a cura di), *Exploitation*, New Jersey, Humanities Press, 1997.

NOCIFORA E., *Quasi schiavi: paraschiavismo e super-sfruttamento nel mercato del lavoro del XXI secolo*, Maggioli editore, 2014 (1° ed.).

NUNIN R., *Sicurezza sul lavoro e lavoratori immigrati: profili regolativi e questioni ancora aperte a cinque anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2008*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 4, 2013, pp. 76-89.

NUNIN R., *Salute e sicurezza sul lavoro: quali tutele per i lavoratori migranti?*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 4, 2017, pp. 614-635.

NUNIN R., *Le migrazioni per motivi economici nel quadro regolativo dell'Unione Europea*, in W. Chiaromonte-M.D. Ferrara-M. Ranieri (a cura di), *Migranti e lavoro*, Bologna, il Mulino, 2020.

NUZZO V., *L'utilizzazione di manodopera altrui in agricoltura e in edilizia: possibilità, rischi e rimedi sanzionatori*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*. IT – 357/2018, pp. 1-27.

OFFEDDU M., *Il 4° comma dell'art. 35. Art. 35*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1982.

OLIVERI F., *Giuridificare ed esternalizzare lo sfruttamento. Il caso dei lavoratori immigrati nella vitivinicoltura senese*, in E. Rigo (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pisa, Pacini Giuridica, 2015.

OLLSON P., *Introduction to the Directives*, in R. Blanpain-F. Hendrickx (eds.), *National Effects of the Implementation of EU Directives on Labour Migration from Third Countries*, Wolters Kluwer, 2016.

OMIZZOLO M., *La lotta dei braccianti indiani della provincia di Latina contro lo sfruttamento lavorativo e il caporalato: lo sciopero del 18 aprile 2016*, in E. Galossi (a cura di), *(Im)migrazione e sindacato. Nuove sfide, universalità dei diritti e libera circolazione*, VII Rapporto, Roma, Ediesse, 2017.

OMIZZOLO M., *Sotto padrone. Uomini, donne e caporali nell'agromafia italiana*, Milano, 2019 (1°ed.).

OMIZZOLO M., *Sfruttamento, caporalato e lavoratori migranti in agricoltura al tempo del Covid-19*, in Centro Studi e Ricerche Idos (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione 2020*, Roma, 2020.

OMIZZOLO M., *Deumanizzazione e sistema padronale delle agromafie in Italia*, in *Equal. Il diritto antidiscriminatorio*, 2.12.2020, www.dirittoantidiscriminatorio.it/deumanizzazione-e-sistema-patronale-delle-agromafie-in-italia/.

OMIZZOLO M., *Caporalato. Un ottimo piano per cominciare*, in *La via libera. Rivista bimestrale e quotidiano online*, 22 febbraio 2020.

OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO, FLAI-CGIL (a cura di), *Agromafie e caporalato. V Rapporto*, Scheda di sintesi, Roma, ottobre 2020, https://www.flai.it/wp-content/uploads/2020/11/Sintesi_Stampa5Rapporto.pdf.

PACE A., *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, in *Rivista AIC (Associazione Italiana dei Costituzionalisti)*, 2 luglio 2010, pp. 1-22.

PAGGI M., *Prime note sulla nuova disciplina dei flussi migratori*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3/2002, p. 22 ss.

PAGGI M., *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*, Milano, Franco Angeli, 2020.

PALADIN L., *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 1965.

PALMISANO L., *Appunti per una sociologia dello sfruttamento in agricoltura*, in F. Di Marzio (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, Roma, Donzelli, 2017.

PALOMEQUE C., *Los contratos de trabajo con los trabajadores extranjeros*, in G. Sánchez Majadas-C. Escobar Pérez-T. Andrés López (coordinadores), *Migraciones y redes sociales. III Congreso De Estudiantes de Trabajo Social*, Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 11-22.

PANARIELLO M. (a cura di), *E(u)xploitation. Il caporalato: una questione meridionale. Italia, Spagna, Grecia*, 2021, https://www.associazioneterra.it/wp-content/uploads/2021/02/EUxploitation_WEB.pdf.

PAPA V., *Dentro o fuori il mercato? La nuova disciplina del lavoro stagionale degli stranieri tra repressione e integrazione*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2, 2017, pp. 363-396.

PAPA V., *Paradossi regolativi e patologie occupazionali nel lavoro agricolo degli stranieri*, in P. Campanella (a cura di), *Vite sottocosto. 2° Rapporto presidio*, Canterano, Aracne editrice, 2018.

PAPA V., *Il lavoro stagionale dei migranti*, in W. Chiaromonte-M.D. Ferrara-M. Ranieri (a cura di), *Migranti e lavoro*, Bologna, il Mulino, 2020.

PARK R.E., *Human Migration and Marginal Man*, in *American Journal of Sociology*, May, 1928.

PASSANITI P., *Il diritto del lavoro come antidoto al caporalato*, in F. Di Marzio (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, Roma, Donzelli, 2017.

PASTORE M.-ZORZELLA N., *30 anni di legislazione italiana in materia di condizione giuridica della persona straniera. Alcune chiavi di lettura*, in M. Giovannetti-N. Zorzella (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2020.

PEDRAZZOLI M. (a cura di), *Lessico giuslavoristico*, vol. 3, *Diritto del lavoro dell'Unione europea e del mondo globalizzato*, Bologna, Bononia University Press, 2011.

PEPINO L., *Immigrazione, politica, diritto (note a margine della legge n. 40/1998)*, in *Questione Giustizia*, 1, 1999, pp. 1-18.

PERROTTA D., *Il caporalato come sistema: un contributo sociologico*, in E. Rigo (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pisa, Pacini Giuridica, 2015.

PERUZZI M., *Lavoro irregolare, sommerso, non dichiarato, illegale: questioni definitorie nella prospettiva interna e dell'Unione europea*, in *Diritti Lavori Mercati*, 1, 2015, pp. 115-152.

PERUZZI M., *La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori migranti*, in W. Chiaromonte-M.D. Ferrara-M. Ranieri (a cura di), *Migranti e lavoro*, Bologna, il Mulino, 2020.

PIFFERI M., *Antinomie e caratteri costanti dello ius migrandi tra Otto e Novecento*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2019, pp. 395-407.

PINTALDI F.-PONTECORVO M.E.-TIBALDI M., *Occupati e disoccupati stranieri in Europa e in Italia: la Rilevazione sulle forze di lavoro Istat*, in Centro Studi e Ricerche Idos (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione 2020*, Roma, 2020.

PINTO V., *Migrazioni economiche e rapporti di lavoro. Alcuni spunti di riflessione*, in S. D'Acunto-A. De Siano-V. Nuzzo (a cura di), *In cammino tra aspettative e diritti. Fenomenologia dei flussi migratori e condizione giuridica dello straniero*, Napoli, Esi, 2017.

PINTO V., *Rapporti lavorativi e legalità in agricoltura. Analisi e proposte*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1, 2019, pp. 7-36.

PIORE M., *Birds of Passage: Migrant Labour and Industrial Societies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

PISACANE L., *I lavoratori immigrati nell'agricoltura italiana: fonti e numeri*, in *Agronomie e caporalato. Quarto Rapporto*, Roma, Bibliotheka Edizioni, 2018.

PITINO A., *Gli Stranieri nel diritto pubblico italiano. Profili attuali della parità di trattamento con i cittadini tra Stato, autonomie e Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2018.

PITTALUNGA C.-MOMI C., *L'impatto della direttiva 2009/52/CE sul fenomeno dello sfruttamento lavorativo tra i braccianti agricoli*, in E. Rigo (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pisa, Pacini editore, 2015.

PITTAU F., *La Convenzione dell'ONU sui lavoratori migranti dieci anno dopo*, in *Affari sociali internazionali*, n. 3, 1999, p. 45 ss.

PUGLIESE E. (a cura di), *Immigrazione e diritti violati. I lavoratori immigrati nell'agricoltura del Mezzogiorno*, Roma, Ediesse, 2013.

PULITANÒ D., *Il giudice e la legge penale*, in *Questione Giustizia*, 9 luglio 2019.

PIVA D., *I limiti dell'intervento penale sul caporalato come sistema (e non come condotta) di produzione: brevi note a margine della legge n. 199/2016*, in *Archivio penale*, 1, 2017, p. 184 ss.

QUADRI S., *Primi spunti per uno statuto giuridico dell'immigrato extracomunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 2, 1998, p. 413 ss.

QUARANTA R.-TRENTINI F.-VILLOSIO C., *Non tutti i lavoratori sono uguali davanti alla pandemia*, in *lavoce.info*, 18.05.2021.

- RAVELLI F., *La tutela previdenziale dei migranti*, in W. Chiaromonte-M.D. Ferrara-M. Ranieri (a cura di), *Migranti e lavoro*, Bologna, il Mulino, 2020.
- RECCHIA G.A., *L'accesso al lavoro dei migranti economici*, in W. Chiaromonte-M.D. Ferrara-M. Ranieri (a cura di), *Migranti e lavoro*, Bologna, il Mulino, 2020.
- REEVE A. (ed.), *Modern Theories of Exploitation*, London, Sage Publication, 1987.
- RESTA F., *Vecchie e nuove schiavitù. Dalla tratta allo sfruttamento sessuale*, Milano, Giuffrè, 2008.
- REYNERI E., *Immigrazione ed economia sommersa*, in *Stato e mercato*, 2, 1998, pp. 287-317.
- REYNERI E., *Gli immigrati in un mercato del lavoro segmentato e spesso sommerso*, in A. Tursi (a cura di), *Lavoro e immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2005.
- REYNERI E., *Needed, but not Welcomed: Immigrants in the European Labour Markets*, in M. Ambrosini (a cura di), *Europe: No Migrant's Land?*, Ispi Report, 2016.
- RICCI M., *Lo straniero extracomunitario e il regime delle circolari*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, fasc. 10, pt. 2, 1986, p. 628 ss.
- RICCI A., *Demografia, sviluppo e migrazioni internazionali nel 2019*, in Centro Studi e Ricerche Idos (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione 2020*, Roma, 2020.
- RIGO E. (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pisa, Pacini Giuridica, 2015.
- RIGO E., *Lo sfruttamento come modo di produzione*, in E. RIGO (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pisa, Pacini Giuridica, 2015.
- ROCCELLA M., *La condizione del lavoro nel mondo globalizzato fra vecchie e nuove schiavitù*, in *Ragion pratica*, 2, 2010, pp. 425-426.
- RODAS NAVARRO C.S., *La residencia en España desde el prisma del derecho del trabajo y de la seguridad social*, Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, 2014.
- ROJO TORRECILLA E.-CAMAS RODA F., *Cataluña*, in AA.VV., *El derecho de las migraciones en España. Estudio por comunidades autónomas*, Granada, Comares Editorial, 2013, pp. 173-199.
- RONDO A., *Il contratto di soggiorno per lavoro subordinato*, in G. Dondi (a cura di), *Il lavoro degli immigrati*, Milano, Ipsoa, 2003.

RUSCIANO M., *Introduzione*, in A. Viscomi (a cura di), *Immigrati extracomunitari e lavoro subordinato. Tutele costituzionali, garanzie legali e regime contrattuale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1991.

RUSSO M., *Qualche riflessione sul lavoro irregolare*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*. IT - 339/2017, pp. 1-23.

SANTORO E. (a cura di), *Diritto come questione sociale*, Torino, Giappichelli, 2010.

SANTORO E., *La regolamentazione dell'immigrazione come questione sociale: dalla cittadinanza inclusiva al neoschiavismo*, in E. Santoro (a cura di), *Diritto come questione sociale*, Torino, Giappichelli, 2010.

SANTORO E.-GENOVESE D., *L'articolo 18 (t.u. immigrazione) e il contrasto dello sfruttamento lavorativo: la fantasia del giurista tra libertà e dignità*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2, 2018, p. 543-579.

SANTORO E.-STOPPIONI C., *Il contrasto allo sfruttamento lavorativo: i primi dati dall'applicazione della legge 199/2016*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2, 2019, pp. 267-284.

SANTORO E.-STOPPIONI C., *Rapporto 2019 del Laboratorio sullo sfruttamento lavorativo e la protezione delle sue vittime di L'Altro Diritto & FLAI CGIL*, in *L'Altro Diritto. Rivista*, 4, 2020.

SARACENO C.-SARTOR N.-SCIORTINO G. (a cura di), *Stranieri e diseguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Bologna, il Mulino, 2013.

SARTORI D., *I permessi di soggiorno per i lavoratori stranieri gravemente sfruttati: il coraggio di denunciare e il dovere di prevenire*, in *Filodiritto*, 11.02.2020.

SASSEN S., *Una sociologia della globalizzazione*, Torino, Einaudi, 2008.

SAVINO M., *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2017, pp. 41-72.

SAVINO M. (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea. Diagnosi e prospettive*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.

SAVINO M., *Le condizioni per una credibile politica europea dell'immigrazione e dell'asilo*, in M. Savino (a cura di), *Per una credibile politica europea dell'immigrazione e dell'asilo*, Roma, Fondazione Lelio e Lisli Basso-Fondazione Friedrich-Ebert, 2018.

SAYAD A., *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Milano, Cortina Editore, 2002.

SCIARRA S.-CHIAROMONTE W., *Migration Status in Labour and Social Security Law. Between Inclusion and Exclusion in Italy*, in C. Costello-M. Freedland (edited by), *Migrants at Work. Immigration and Vulnerability in Labour Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

SCOGNAMIGLIO R., voce *Lavoro subordinato I*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1990.

SCUTO F., *Il difficile rapporto tra immigrazione “irregolare” e la tutela dei diritti della persona: un confronto tra Spagna e Italia*, in *Rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, I, 2010, pp. 156-185.

SCUTO F., *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell’immigrazione irregolare*, Milano, Giuffrè, 2012.

SIMONAZZI M.- CASADEI T. (a cura di), *Nuove e antiche forme di schiavitù*, Napoli, Editoriali scientifica, 2018.

SIRIANNI G., *La polizia degli stranieri*, Torino, Giappichelli, 1999.

SPINELLI C., *Immigrazione e mercato del lavoro: lo sfruttamento dei migranti economici. Focus sul lavoro agricolo*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 1, 2020, p. 125-145.

TERRACCIANO U., *Il ricongiungimento familiare dello straniero in Italia. Diritto all’unità familiare e dei minori*, Key Editore, 2015.

TERRANOVA G., *La regolarizzazione prevista dal “Decreto Rilancio”: una misura adeguata?*, in *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, maggio 2020.

TERRANOVA G., *Immigrazione, globalizzazione e pandemia: scenari (im) possibili*, in *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, marzo 2021.

TORRE V., *Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2, 2018, p. 302 ss.

TORRE V., *Lo sfruttamento del lavoro. La tipicità dell’art. 603-bis c.p. tra diritto sostanziale e prassi giurisprudenziale*, in *Questione Giustizia*, 4, 2019, p. 93 ss.

TORRE V., *L’obsolescenza dell’art. 603-bis c.p. e le nuove forme di sfruttamento lavorativo*, in *Labour & Law Issues*, 2, 2020, p. 75 ss.

TOZZOLI S., *La cornice internazionale ed i principali modelli europei di disciplina del fenomeno migratorio per ragioni di lavoro*, in A. Tursi (a cura di), *Lavoro e immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2005.

TRIA G., *Lavoro irregolare, lavoro transnazionale e immigrazione. Un'analisi quantitativa*, in F. Di Marzio (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, Roma, Donzelli editore, 2017.

TRUCCO L., *L'evoluzione della normativa relativa allo sfruttamento lavorativo dei migranti/caporalato e fattispecie correlate*, in M. Giovannetti-N. Zorzella (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2020.

TURSI A. (a cura di), *Lavoro e immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2005.

UGT, *Guía sindical: Trata de seres humanos con fines de explotación laboral*, 2014.

UN SECRETARY-GENERAL, *In Safety and Dignity: Addressing Large Movements of Refugees and Migrants*, in <https://refugeesmigrants.un.org/report-secretary-general-safety-and-dignity-addressing-large-movements-refugees-and-migrants-a7059>, 9 maggio 2016.

VALBRUZZI M., *L'immigrazione in Italia tra realtà, retorica e percezione*, in *il Mulino*, 5, 2018, pp. 789-795.

VILLA M., *Migrazioni in Italia: tutti i numeri*, gennaio 2020 www.ispionline.it/it/pubblicazione/migrazioni-italia-tutti-i-numeri-24893

VISCOMI A., *Immigrati extracomunitari e lavoro subordinato. Tutele costituzionali, garanzie legali e regime contrattuale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1991.

VISCOMI A., *Giuslavoristi ed immigrazione extracomunitaria: un incontro difficile*, in *Lavoro e diritto*, 1, 1992, pp.163-176.

VISCOMI A., *La disciplina delle migrazioni economiche tra protezione dei mercati e protezione dei diritti. Spunti per una riflessione*, in AA.Vv., *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, Bari, Cacucci, vol. II, 2015.

VITALETTI M., *Il lavoro regolare degli stranieri. E in Italia? Le modifiche introdotte dal nuovo decreto immigrazione e sicurezza*, in *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, gennaio 2021.

WOLF J., *Marx and Exploitation*, in *The Journal of Ethics*, III, 1999, p. 105 ss.

ZACCARELLI L., *L'efficacia delle ispezioni in materia di lavoro*, in *Variazioni sui temi di diritto del lavoro*, 2, 2018, pp. 493-511.

ZAGREBELSKY G., *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, Torino, Einaudi, 2013.

ZANFRINI L., *Sociologia delle migrazioni*, Laterza, 2004.

ZINI A., *Il lavoro domestico al tempo del coronavirus: l'impatto dell'emergenza sanitaria sulla forza lavoro e le previsioni per il futuro*, in Centro Studi e Ricerche Idos (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione 2020*, Roma, 2020.

ZORZELLA N., *L'accordo di integrazione: ultimo colpo di coda di un governo cattivo?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 4, 2011, pp. 58-71.