



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

Corso di aggiornamento in diritto antidiscriminatorio
CPO e FFF - Ordine degli Avvocati di Firenze

L'accesso al lavoro dei migranti, fra (insufficiente) programmazione dei flussi e (abuso delle) sanatorie

prof. William Chiaromonte

Università di Firenze

12 aprile 2022

Il mercato del lavoro degli stranieri

- **Complementare** rispetto a quello degli italiani (prevalenza dei *DDD – dirty, dangerous and demeaning – jobs*)
- **Segmentato** fra lavoro regolare e lavoro sommerso

Rapporti di lavoro
con stranieri - attivazioni
2020 (fonte: Ministero
del lavoro)

Braccianti agricoli	371.161
Collaboratori domestici e professioni assimilate	148.114
Addetti all'assistenza personale	141.350
Camerieri e professioni assimilate	47.601
Facchini, addetti allo spostamento merci ed assimilati	45.450
Personale non qualificato nei servizi di ristorazione	45.216
Manovali e personale non qualificato dell'edilizia civile e professioni assimilate	43.775
Cuochi in alberghi e ristoranti	39.797
Personale non qualif. addetto ai servizi di pulizia di uffici ed esercizi comm.	35.645
Commessi delle vendite al minuto	27.416
Operai addetti ai servizi di igiene e pulizia	22.317
Personale non qualificato addetto all'imballaggio e al magazzino	20.303
Personale non qualificato addetto alla pulizia nei servizi di alloggio e nelle navi	17.446
Agricoltori e operai agricoli specializzati di colture miste	15.631
Addetti alla gestione dei magazzini e professioni assimilate	19.212

Migrazioni e lavoro in Italia: le coordinate di riferimento

- Storica carenza di efficaci politiche migratorie nazionali
- Con particolare riferimento alle migrazioni per motivi economici (\neq umanitari): disciplina legislativa complessa, macchinosa e fonte di trattamenti potenzialmente discriminatori
- Elusione della disciplina in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri \rightarrow irregolarità e lavoro sommerso \rightarrow sanatorie *ex post* (l'ultima disposta dal d.l. 34/2020 nel pieno della pandemia da Covid-19)
- Paradosso italiano: ostacoli legislativi all'accesso al lavoro degli stranieri vs. strutturale richiesta da parte del mercato del lavoro (es. lavoro stagionale)



Ingresso, soggiorno e lavoro

- 1. **Ingresso in Italia** → l'ingresso dello straniero in Italia per motivi di lavoro è rimesso alla discrezionalità dello Stato: *specifiche regolamentazioni*
- 2. **Accesso al lavoro** → art. 4 Cost.: diritto al lavoro per tutti i "cittadini" (legittima per la Corte costituzionale la previa verifica dell'indisponibilità di manodopera nazionale) → non esiste in Costituzione un diritto al lavoro per gli stranieri
- 3. Tuttavia, una volta che lo straniero è stato ammesso e autorizzato a lavorare in Italia → **principio di parità di trattamento nelle condizioni di lavoro rispetto ai lavoratori italiani ed UE** (artt. 35-40 Cost.; art. 2, co. 3, t.u. immigrazione): es. mansioni, retribuzione, diritti ed obblighi delle parti, etc.



La programmazione dei flussi in ingresso

- E' lo strumento con cui lo Stato determina – periodicamente e preventivamente – il numero massimo di stranieri che è in grado di accogliere
- 1. Documento programmatico triennale sulla politica dell'immigrazione e degli stranieri (in disuso)
- 2. Decreto flussi annuale (non emanato però tutti gli anni, salvo che per il lavoro stagionale) → l'accesso al lavoro è subordinato – salve eccezioni – alla disponibilità delle quote definite nel decreto flussi



Migrazioni per motivi economici vs migrazioni per motivi umanitari: riduzione dei permessi rilasciati per motivi di lavoro, aumento di quelli rilasciati per motivi umanitari

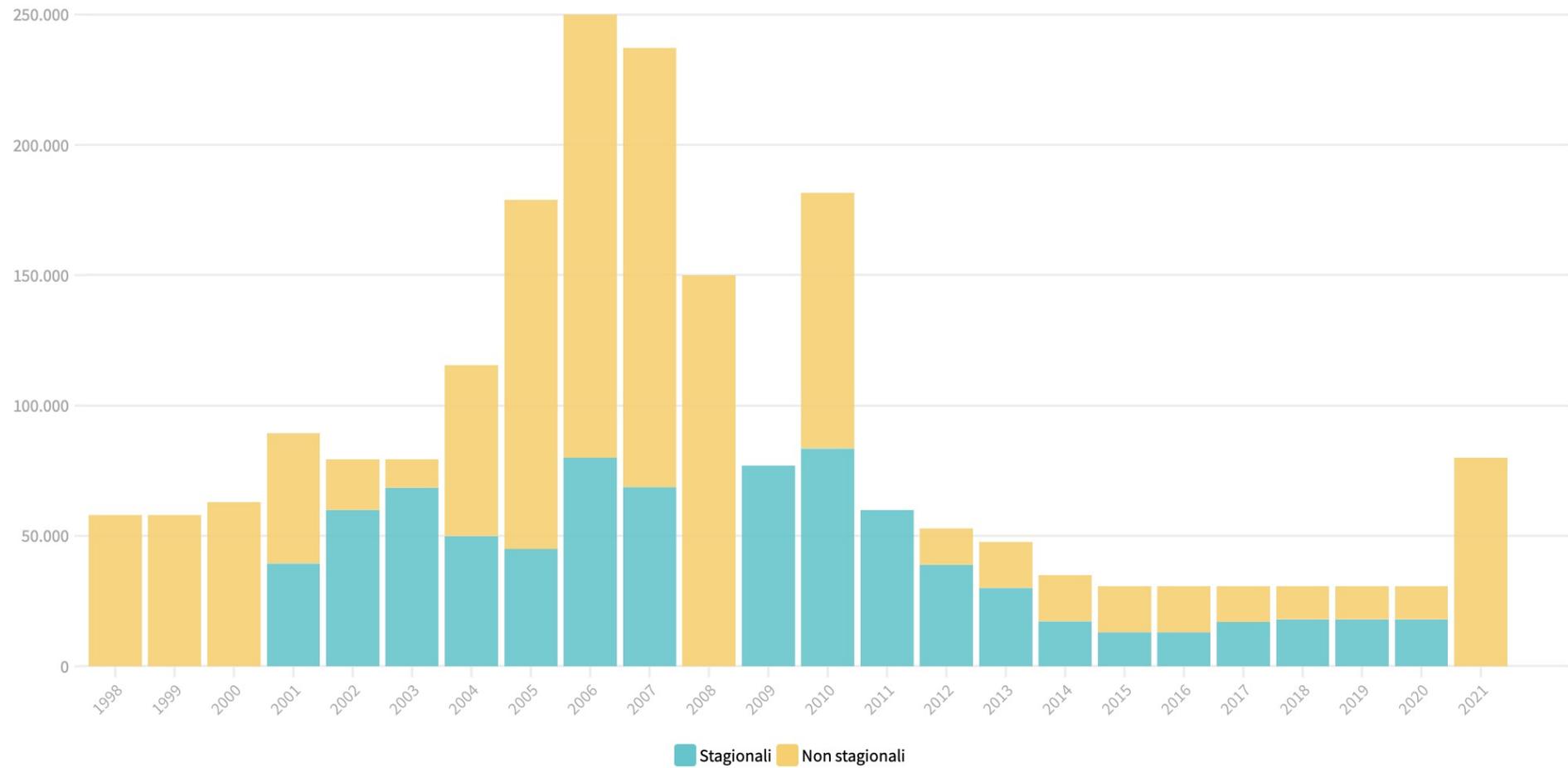
Decreti flussi e richieste di protezione internazionale 2007-2021

Anno	Permessi per lavoro non stagionale	Permessi per lavoro stagionale	Totale permessi per lavoro	Richieste di protezione internazionale
2007	170.000	80.000	250.000	13.310
2008	150.000	80.000	230.000	31.723
2009	Non emanato	80.000	80.000	19.090
2010	104.080 ¹	80.000	184.080	12.121
2011	Non emanato	60.000	60.000	37.350
2012	17.850	35.000	52.850	17.352
2013	17.850	30.000	47.850	26.620
2014	17.850	15.000	32.850	64.886
2015	17.850	13.000	30.850	83.970
2016	17.850	13.000	30.850	123.600
2017	13.850	17.000	30.850	130.119
2018	12.850	18.000	30.850	53.596
2019	12.850	18.000	30.850	43.783
2020	12.850	18.000	30.850	26.963
2021	27.700	42.000	69.700	n.d.

Quote di stranieri ammessi in Italia per motivi di lavoro (fonte: "decreti flussi" anni 2007-2020) e numero di richieste di protezione internazionale presentate (fonte: Commissione nazionale per il diritto di asilo)

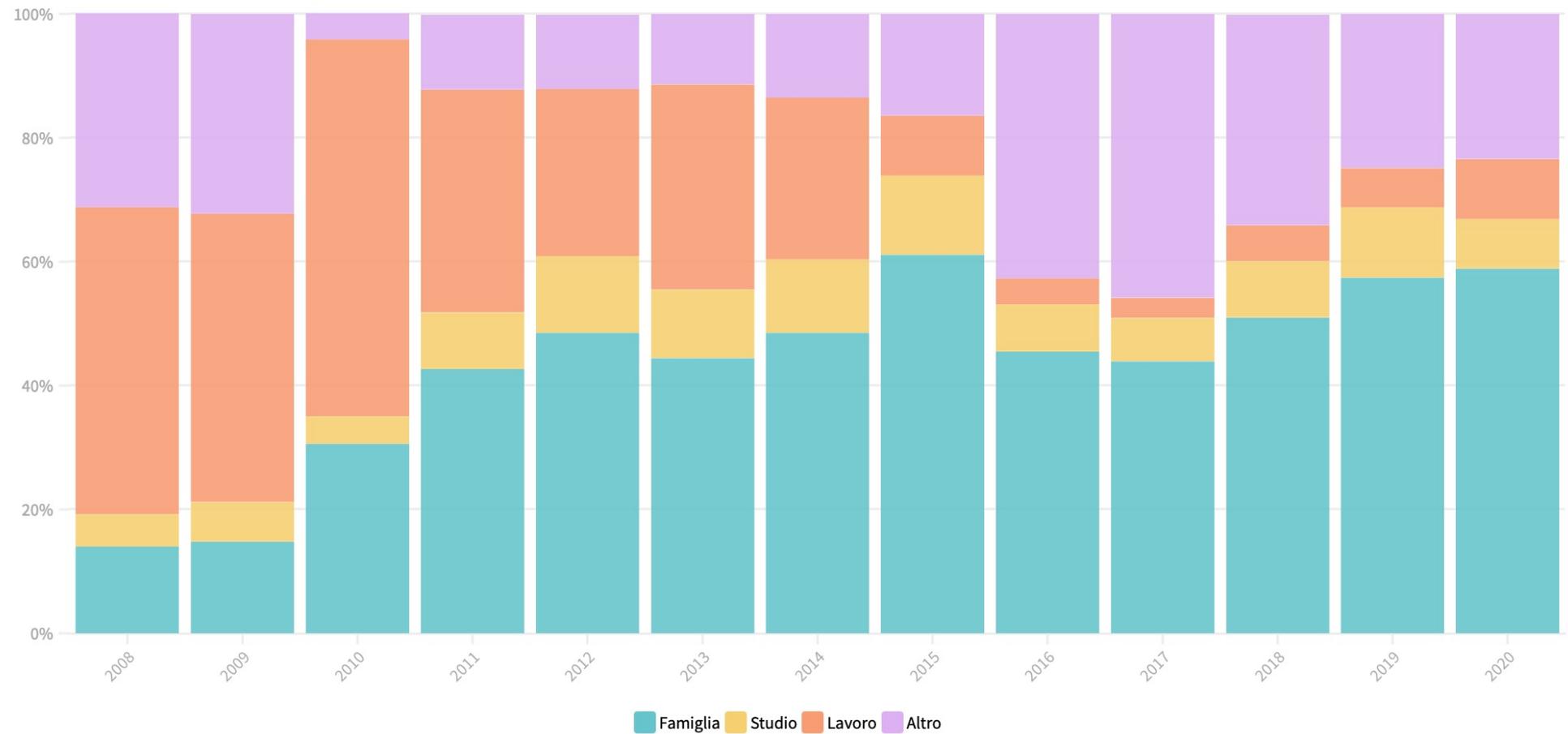


Figura 1 - Serie storica dei decreti flussi (stagionali e non)



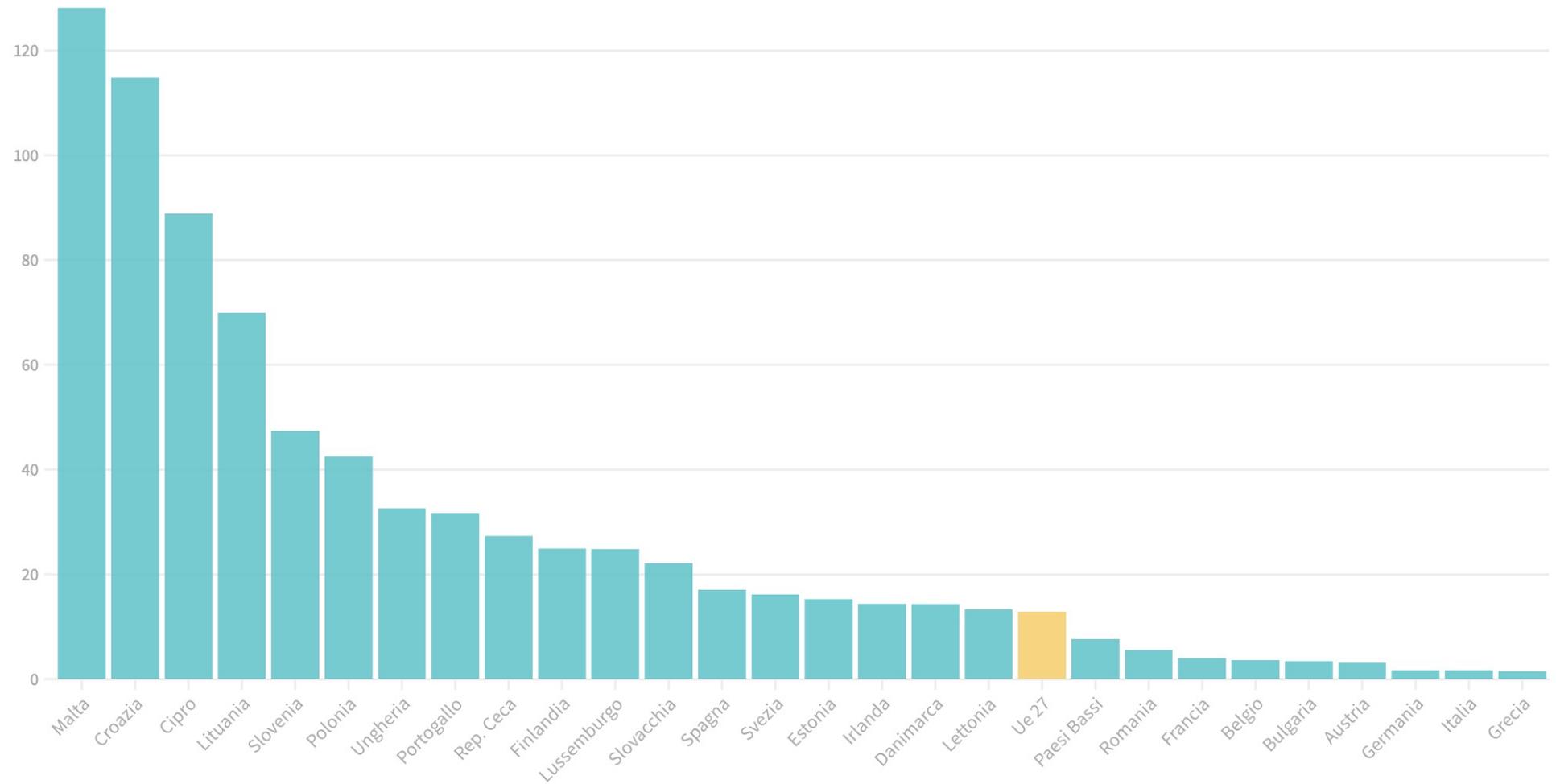
Fonte: elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati ministero del Lavoro

Figura 4 - Composizione dei permessi di soggiorno rilasciati in Italia, tutti i motivi



Fonte: elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati Eurostat

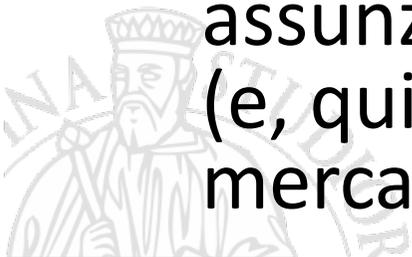
Figura 5 - Permessi di soggiorno per lavoro ogni 10 mila abitanti (2020)



Fonte: elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati Eurostat

Alcune criticità della procedura di ingresso per lavoro subordinato (artt. 22 ss. TU immigrazione)

- Lo straniero dovrebbe restare nel suo Paese fino alla conclusione della procedura di assunzione, ma spesso ciò non accade → si alimentano irregolarità e lavoro sommerso
- Non esiste più (dopo la Bossi-Fini) l'istituto dello *sponsor*, che consentiva un ingresso per ricerca di lavoro
- Si conferma il principio della preferenza per le assunzioni di lavoratori già presenti sul territorio (e, quindi, lo sfavore verso nuovi ingressi nel mercato del lavoro nazionale)

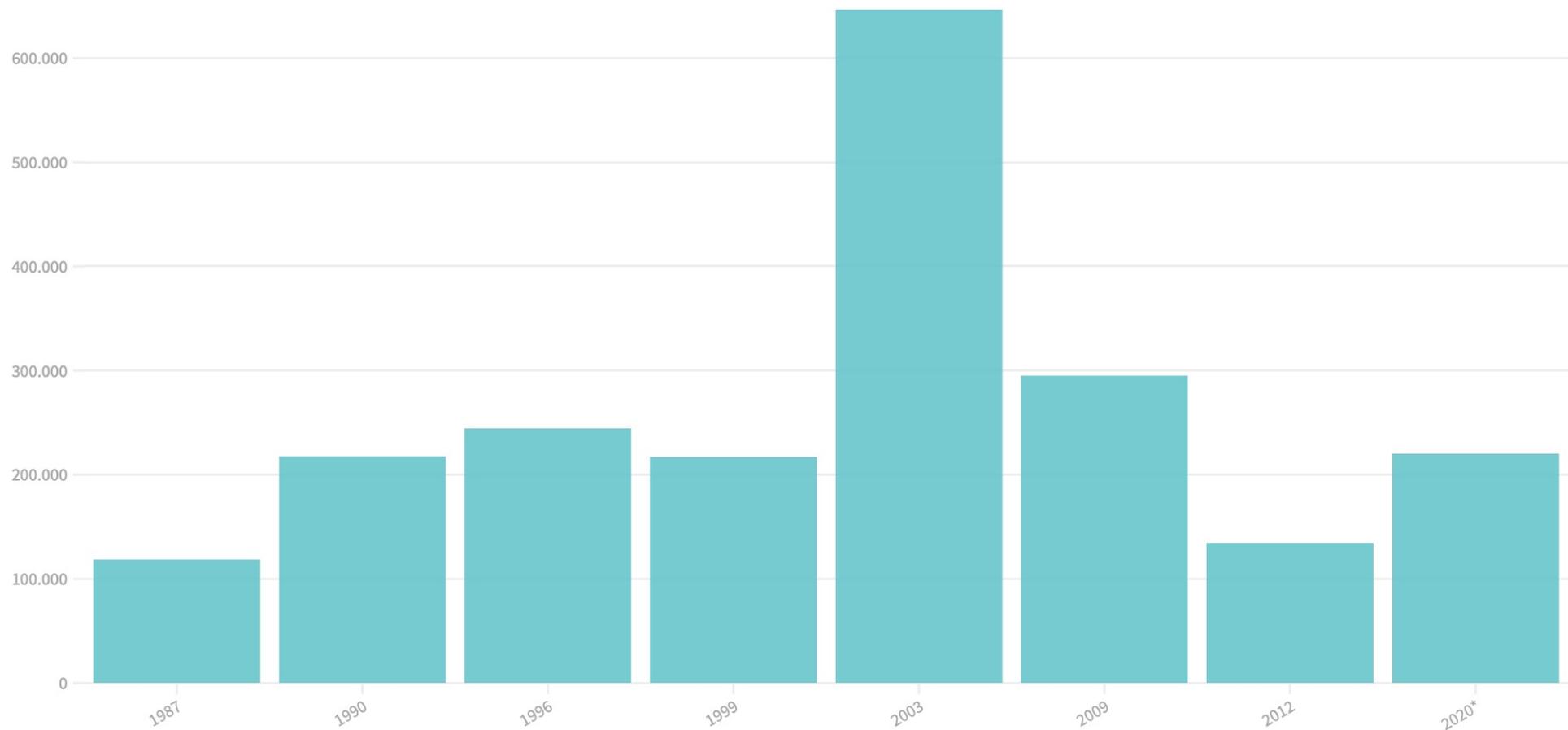


- Particolari gravami connessi alla stipulazione del contratto di soggiorno per lavoro subordinato (in particolare: garanzia da parte del datore di lavoro della disponibilità di un alloggio conforme ai parametri di ERP e impegno al pagamento delle spese di rimpatrio del lavoratore)
- Speciale procedura prevista per le assunzioni di lavoratori stranieri stagionali (art. 24 TU immigrazione); specifiche regolamentazioni per lo svolgimento di attività di lavoro autonomo (art. 26 TU immigrazione); possibili, in casi particolari, gli ingressi “fuori quota” (artt. 27 – 27-*sexies* TU immigrazione)



- Impossibilità quasi assoluta di entrare regolarmente per motivi di lavoro (nonostante la richiesta strutturale di lavoratori stranieri in alcuni settori, es. *ddd jobs*) → elusione delle norme e ricerca di canali d'ingresso alternativi:
 - a) ingresso irregolare
 - b) uso distorto della protezione internazionale
- Decreto flussi come regolarizzazione di fatto, *ex post*, e non come regolazione *ex ante* dei nuovi ingressi, al quale si sono affiancate – a causa della inadeguatezza delle quote – le periodiche **sanatorie** come vero fulcro del sistema

Figura 2 - Serie storica delle regolarizzazioni (cosiddette “sanatorie”)



Fonte: elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati Oim (Organizzazione internazionale delle migrazioni) e ministero dell'Interno • * Per il 2020, essendo ancora in corso la procedura di valutazione, sono considerate le domande presentate

• Circa **2.000.000** di stranieri regolarizzati in 25 anni (1986-2012)

Migrazioni e pandemia: gli effetti

- L'emergenza Coronavirus ha colpito tutti, ma ancor di più gli invisibili e, fra questi, i **migranti irregolari**
- Uomini e donne stranieri, già prima dell'emergenza in condizione di particolare vulnerabilità, si sono ritrovati drammaticamente **privi di ogni forma di tutela**, specie per la loro presenza, perlopiù, in **insediamenti informali rurali** (ghetti, baraccopoli, ricoveri per persone senza fissa dimora) ove è impossibile il distanziamento sociale e mancano del tutto i servizi minimi per l'igiene personale, a partire dall'acqua corrente e dai dispositivi di protezione individuale (mascherine, guanti, gel)



- Le misure di contenimento adottate per fronteggiare l'emergenza Covid-19 hanno **rallentato (se non impedito) la mobilità degli stranieri**, manodopera essenziale per la tenuta di alcuni settori produttivi, a iniziare dal comparto agricolo
- Qui le organizzazioni professionali hanno segnalato in modo insistente le difficoltà di gestione delle operazioni stagionali proprio in relazione alla **scarsità di manodopera**

Le ragioni del ricorso alla sanatoria 2020

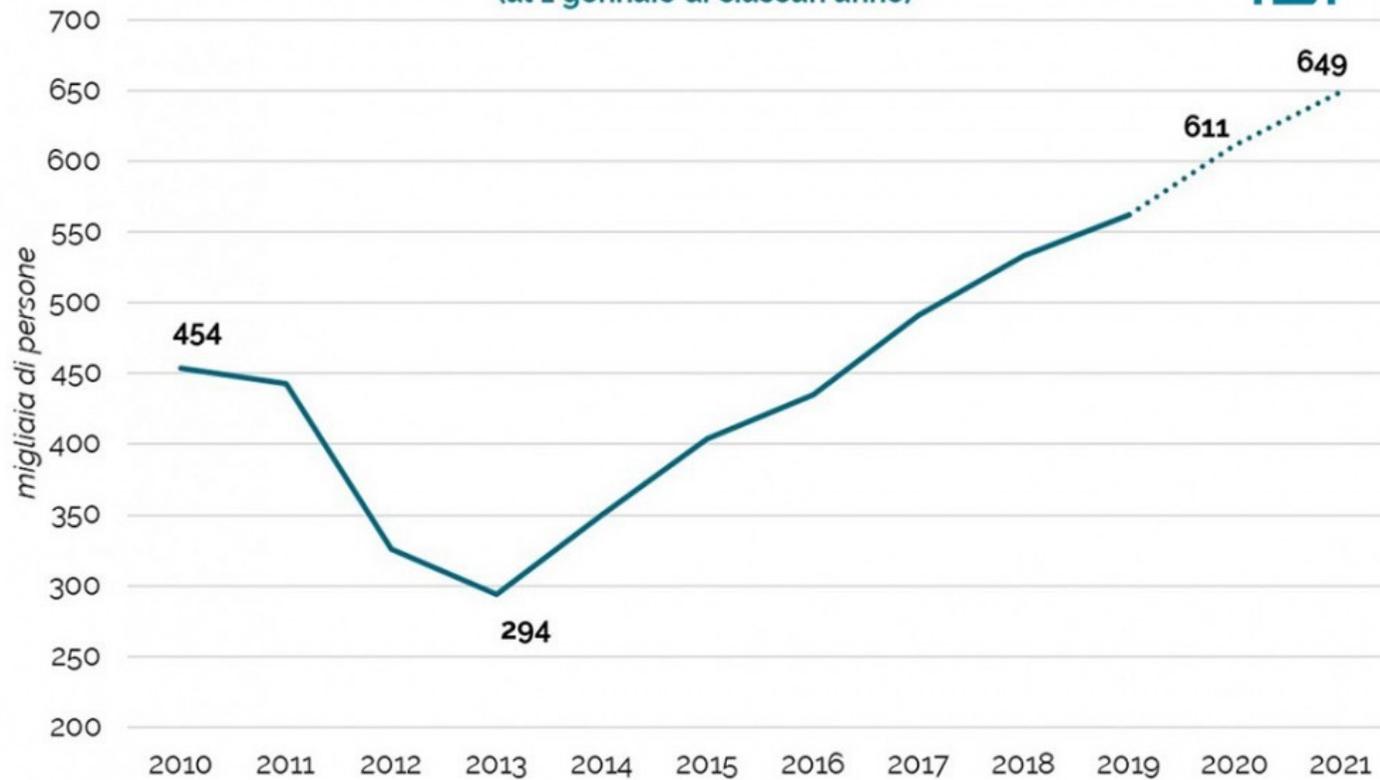
Sanatoria 2020 → art. 103, d.l. n. 34 del 19 maggio 2020 (c.d. «decreto rilancio»), conv. in l. n. 77/2020 → ottavo provvedimento di sanatoria realizzato fra il 1986 e oggi

1. «***Favorire l'emersione di rapporti di lavoro irregolari***» (almeno 600.000 stranieri irregolarmente presenti in Italia, secondo stime ISPI)



STRANIERI IRREGOLARI PRESENTI IN ITALIA (al 1 gennaio di ciascun anno)

ISPI



Dati: stime ISMU (2010-2019), proiezioni ISPI (2020-2021).



2. Necessità di «*garantire livelli adeguati di **tutela della salute individuale e collettiva** in conseguenza della contingente ed eccezionale emergenza sanitaria connessa alla calamità derivante dalla diffusione del contagio da Covid-19*»
 - Ma... cure ambulatoriali e urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia e infortunio, e programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva, sono già previste anche per gli stranieri irregolari; divieto di segnalazione all'autorità pubblica (art. 35 T.U. immigrazione)



3. Carenza di manodopera (migrante), in particolare nel settore agroalimentare



31/3/2020

CORONAVIRUS, GIANSAANTI (CONFAGRICOLTURA): EMERGENZA MANODOPERA NELLE CAMPAGNE

Il presidente dell'Organizzazione degli imprenditori agricoli sollecita strumenti governativi per ricorrere a lavoratori italiani ed esorta a dare seguito agli orientamenti della Commissione europea per favorire la circolazione degli stagionali all'interno della UE

La diffusione del Coronavirus sta creando un grave problema nelle campagne: la mancanza di manodopera.

“Con il blocco della circolazione, le quarantene e le persone con problemi di salute e quelle che se ne sono andate non è facile reperire forza lavoro – dice il presidente di Confagricoltura Massimiliano Giansanti -. E siamo in un momento cruciale: si avvicina in maniera preoccupante la stagione della raccolta degli ortaggi e della frutta estiva. Servono almeno 250 mila persone. Per questo abbiamo scritto ai ministri delle Politiche agricole Teresa Bellanova e del Lavoro Nunzia Catalfo per sollecitare strumenti governativi che facilitino il ricorso a manodopera italiana, come i voucher, o che diano la possibilità di impiegare persone che hanno perso il lavoro, cassintegrati o fruitori del reddito di cittadinanza. Sempre nel rispetto delle condizioni sanitarie ottimali.”



Le domande presentate: aspettative vs realtà

- 207.542 (canale 1) + 12.986 (canale 2)
- Forte prevalenza di quelle riguardanti il lavoro domestico e di assistenza alla persona (85% del totale) rispetto a quelle concernenti l'agricoltura (15% del totale)



Le principali criticità della sanatoria 2020

- Limitato campo d'applicazione oggettivo: **solo 3 comparti** (agricoltura, assistenza alla persona e lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare) → irragionevole limitazione settoriale, che contrasta con le finalità perseguite dal d.l. n. 34/2020
- Particolare complessità della **prova della presenza in Italia prima dell'8 marzo 2020** e del **mancato allontanamento successivo** solo attraverso i mezzi tassativamente previsti
- **Eccesivi requisiti di accesso**: requisiti di ammissibilità, cause ostative, di inammissibilità e di rigetto dell'istanza
- **Pagamento di un contributo forfettario** da parte del datore di lavoro (canale 1) o del lavoratore (canale 2)... ma nella pratica i costi della regolarizzazione sono spesso ricaduti sugli stessi lavoratori «ricattati»





Ero Straniero

L'umanità che fa bene

La procedura è in stallo!

Secondo il terzo report dei promotori della campagna *Ero straniero* (25 novembre 2021):

- Canale 1 → **27.892 permessi rilasciati sulle 207.542 domande presentate (13% del totale)**
- Canale 2 → 10.088 permessi rilasciati sulle 12.986 domande presentate (78% del totale, ma criteri di accesso al canale molto restrittivi)
- **Esaminate solo il 38% delle pratiche presentate**

- A Roma, su un totale di 17.371 domande ricevute, solo 1.242 erano i permessi in via di rilascio
- A Milano 2.551 su quasi 26.000
- A Torino 1.620 su 5.412
- A Napoli 1.780 su 19.268
- A Caserta 1.247 su 6.623
- A Latina 3.028 su 3.602
- A Bari 3.387 su 4.996
- A Bologna 3.302 su 4.260
- A Reggio Calabria 1.438 su 2.173



Un provvedimento necessario, ma insufficiente

- In relazione al fine sanitario, sarebbe stata più utile una **regolarizzazione generalizzata** correlata alla situazione di emergenza sanitaria
- In relazione al fine economico-occupazionale, sarebbero stati più efficaci i «**corridoi verdi**»
- I veri problemi: **manca di canali di ingresso regolare per lavoro e di strumenti adeguati d'incontro fra domanda e offerta di lavoro** → imprescindibili e urgenti una **riapertura dei canali di ingresso regolare per lavoro** e una generale **riscrittura della normativa sull'accesso al lavoro degli stranieri**

