



PROGRAMA DE DOCTORADO INTERUNIVERSITARIO EN ESTUDIOS MIGRATORIOS  
INSTITUTO DE MIGRACIONES  
UNIVERSIDAD DE GRANADA, UNIVERSIDAD DE JAÉN Y  
UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE

TESIS DOCTORAL

**L'IMMIGRAZIONE FEMMINILE NELLA SICILIA  
ORIENTALE: DIRITTI SOCIALI E OCCUPAZIONE**  
**INMIGRACIÓN EXTRANJERA FEMENINA EMPLEO  
Y DERECHOS SOCIALES EN LA SICILIA ORIENTAL**

AUTORA

**GRAZIELLA PÍTRONE**

DIRECTOR

**PROF. DR. LUIS ÁNGEL TRIGUERO MARTÍNEZ**

GRANADA, 28 DE ENERO DE 2022

Editor: Universidad de Granada. Tesis Doctorales  
Autor: Graziella Pitrone  
ISBN: 978-84-1117-454-1  
URI: <http://hdl.handle.net/10481/76080>

*La questione dei flussi migratori richiede il reciproco aiuto tra i Paesi, con disponibilità e fiducia, senza sollevare barriere insormontabili, dal momento che nessun Paese può affrontare da solo le difficoltà comuni a questo fenomeno.*

*(Papa Francesco,  
2013)*

*La cuestión de los flujos migratorios implica ayuda recíproca entre varios países, con disponibilidad y confianza, sin elevar barreras insuperables, puesto que ningún País puede abordar solo las dificultades comunes de este problema.*

*(Papa Francisco,  
2013)*

*Il fenomeno migratorio è una realtà complessa e proteiforme. Inevitabilmente lo sono anche le politiche del Diritto, dal momento che devono far fronte alla complessità della realtà sociale senza essere un riflesso di essa.*

*(José Luis Monereo  
Pérez,2021)*

*El fenómeno migratorio es una realidad compleja y proteiforme. Inevitablemente, las políticas del Derecho también lo son, pues han de atender a la complejidad de la realidad social sin ser un mero reflejo de ella.*

*(José Luis Monereo Pérez,  
2021)*

*La convenienza economica e lavorativa fa sì che venga richiamata la condizione solidale, umanitaria e di vigenza dei diritti umani fondamentali della persona talmente necessaria da diventare imperante.*

*(Luis Ángel Triguero  
Martínez,2016)*

*La conveniencia economica y laboral hace que se repliegue la condición solidaria, humanitaria y de vigencia de los derechos humanos fundamentales de la persona tan necesaria que impere.*

*(Luis Ángel Triguero Martínez,  
2016)*

*Com'è avvenuto per i diritti più classici, nei cui confronti le tradizioni costituzionali degli Stati membri sono state elevate a principi generali dell'ordinamento comunitario, così dovrebbe accadere per i diritti sociali, anche attraverso un nuovo approccio metodologico, la cui tutela e promozione si dovrebbe individuare nella tradizione solidaristica europea, per pervenire alla "costituzionalizzazione dei diritti sociali".*

*(G. Maurizio Ballistreri, 2012)*

*Así como pasó para los derechos más clásicos, frente a los que las tradiciones constitucionales de los Estados miembros fueron transformadas en principios generales del ordenamiento comunitario, igual tendría que ser para los derechos sociales, igualmente a través de un nuevo enfoque metodológico, cuya preservación y promoción se tendría que individuar en la tradición solidaria europea, para alcanzar la "constitucionalización de los derechos sociales".*

*(G. Maurizio Ballistreri, 2012)*

*Dedico questo mio lavoro a tutte le donne immigrate che hanno lasciato la loro terra, per la nostra Sicilia, nella speranza di una vita migliore.*

*Alla mia famiglia che mi ha sopportato durante la preparazione di questo elaborato.*

*A me stessa, che con volontà ed impegno, come mi diceva il mio carissimo Papà, "vulli, sempre vulli, fortissimamente vulli", ho dedicato giorni e tante notti per portare a termine questa tesi, lavorando contemporaneamente.*

*Ringrazio tutti coloro che mi sono stati vicini, anche da lontano.*

*L'Amica che mi ha supportato e anche Chi mi ha aiutato a sistemare la tesi graficamente.*

*In modo particolare, Chi mi ha guidato, sostenuto, facendomi appassionare al diritto del lavoro, incoraggiandomi e spronandomi verso la meta, anche nei momenti di dubbi e perplessità.  
Grazie per la disponibilità e per i preziosi consigli.*

*Dedico este mi trabajo a todas las mujeres inmigradas que dejaron su propia tierra para nuestra Sicilia, con la esperanza de encontrar una vida mejor.*

*A mi familia que me suportó durante la preparación de este labor.*

*A mí misma, que con voluntad y dedicación, como siempre me decía mi querido Papá “vulli, sempre vulli, fortissimamente vulli”, dediqué tantos días y tantas noches a terminar esta tesis, trabajándo en el mismo tiempo.*

*Agradezco a todos los que sentí cercanos aunque estuvieran lejos.*

*A la Amiga que me apoyó y también a Quien me ayudó a arreglar esta tesis gráficamente.*

*Especialmente a Quien me guió, suportó haciendo de manera que yo pudiera apasionarme con el del derecho de trabajo, animándome y empujándome hacia mi objetivo, hasta en los momentos cargados de dudas e inquietud.*

*Gracias por la disponibilidad y los consejos preciosos.*

<b>INTRODUZIONE</b>	<b>P. 1</b>
<b>INTRODUCCION</b>	<b>P. 9</b>
<b>CAPITOLO 1.- LE ROTTE DELLE MIGRAZIONI FEMMINILI DA E VERSO LA SICILIA</b>	<b>P. 17</b>
<b>1. - I FLUSSI MIGRATORI NEL MEDITERRANEO E IL RUOLO DELLA SICILIA</b>	<b>P.17</b>
<i>1.1.- Dagli anni Ottanta: l'iter dell'immigrazione straniera in Italia</i>	<b>P. 20</b>
<b>2.- DIRITTI SOCIALI FONDAMENTALI</b>	<b>P. 21</b>
<i>2.1.- La protezione degli Immigrati e l'assistenza sanitaria</i>	<b>P. 23</b>
<b>3.- L'IMMIGRAZIONE FEMMINILE NELLA SICILIA ORIENTALE (L'ANALISI DEL FENOMENO IN TERMINI STATISTICI): EXCURSUS STORICO</b>	<b>P. 25</b>
<i>3.1.- Situazione attuale</i>	<b>P. 27</b>
<i>3.2.-Le motivazioni delle migrazioni femminili (analisi dei dati)</i>	<b>P. 29</b>
<b>CAPITOLO 2.- IL FENOMENO MIGRATORIO NEL PRISMA DELLA LEGISLAZIONE INTERNAZIONALE E STATALE</b>	<b>P. 32</b>
<b>1.- LA TUTELA DEL LAVORATORE MIGRANTE</b>	<b>P. 32</b>
<b>2.- LA CORNICE INTERNAZIONALE DI DISCIPLINA DEL FENOMENO MIGRATORIO</b>	<b>P. 36</b>
<b>3.- LA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE NELL'UE</b>	<b>P. 38</b>
<i>3.1.- L'indirizzo della Corte di Giustizia</i>	<b>P. 40</b>
<i>3.2.- I diritti sociali in Europa</i>	<b>P. 43</b>
<i>3.3.- L'obiettivo fondamentale della libera circolazione dei lavoratori in area UE</i>	<b>P. 45</b>
<i>3.4.- La circolazione dei lavoratori migranti in Italia</i>	<b>P. 48</b>
<i>3.5.- Un tentativo di sintesi</i>	<b>P. 50</b>
<b>4. -LA NORMATIVA ITALIANA IN TEMA D'IMMIGRAZIONE: DAL TESTO UNICO AL</b>	<b>P. 52</b>

## **C.D.“DECRETO MINNITI”**

<b>5.- DIRITTI FONDAMENTALI E TUTELA DELLE SITUAZIONI ESISTENZIALI DEI MIGRANTI</b>	<b>P.53</b>
<i>5.1.-La teoria dei diritti fondamentali e i riflessi sui diritti sociali</i>	<b>P. 53</b>
<i>5.2.- Crisi finanziaria, austerità e diritti fondamentali</i>	<b>P. 56</b>
<b>5.2.1.- La Corte di Giustizia e la tutela dei diritti umani</b>	<b>P. 58</b>
<b>5.2.2.- Le limitazioni della tutela dei diritti sociali</b>	<b>P. 60</b>
<i>5.3. - I diritti fondamentali dei migranti</i>	<b>P. 62</b>
<b>5.3.1. - Il riconoscimento dei diritti fondamentali dei migranti nella Costituzione</b>	<b>P. 64</b>
<b>5.3.2. -Il riconoscimento dei diritti fondamentali dei migranti secondo la Consulta: le sentenze della Corte Costituzionale 15/11/67 n.120;Corte Costituzionale 18/10/2010 n. 299; Corte Costituzionale 21/02/2011n.61</b>	<b>P. 65</b>
<i>5.4.- I diritti sociali dei “non cittadini”: la dimensione regionale</i>	<b>P. 67</b>
<b>5.4.1.- Diritto di partecipazione sociale dei “non cittadini”: il Terzo settore</b>	<b>P. 68</b>
<b>5.4.2.- I diritti sociali ed il principio di non discriminazione</b>	<b>P. 69</b>
<i>5.5.- I Diritti umani delle donne</i>	<b>P. 71</b>
<b>5.5.1.- Diritto dei minori: il lavoro minorile</b>	<b>P. 73</b>
<b>6. -LA DISCIPLINA SUI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI (L.47/2017) E LA TUTELA DELLE RAGAZZE MIGRANTI</b>	<b>P. 73</b>
<b>7.- IL DIRITTO ALLO STUDIO NELL’AMBITO DELLO “STATUTO” DEI DIRITTI DEL MINORE MIGRANTE</b>	<b>P. 76</b>
<i>7.-1.Diritto allo studio: percorsi d’istruzione delle straniere immigrate nel contesto italiano, con particolare riferimento alla provincia di Messina</i>	<b>P. 79</b>
<i>7.2.- Distribuzione Alunni a Messina e Provincia per classi di età</i>	<b>P. 86</b>
<i>7.3.- L’istruzione è un diritto umano fondamentale</i>	<b>P. 99</b>
<i>7.4.- Il diritto alla salute e l’Unione europea</i>	<b>P. 101</b>
<b>7.4.1.- Il diritto alla salute nell’ordinamento Italiano</b>	<b>P. 104</b>



<b>7.4.2.-La pandemia.Il decreto legge n.18 dl 17 marzo 2020, cosiddetto “Cura Italia”</b>	<b>P. 107</b>
<b>7.4.3.- La tutela della maternità</b>	<b>P. 108</b>
<b>7.5.- Nuovi congedi parentali</b>	<b>P. 109</b>
<b>7.6. -Conclusione parziale</b>	<b>P. 110</b>
<b>8.- LE RELAZIONI FAMILIARI. LA TUTELA DELL’UNITÀ DELLA FAMIGLIA ED IL RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE</b>	<b>P. 111</b>
<b>a)I soggetti legittimati</b>	<b>P. 112</b>
<b>b)I requisiti per l’accoglimento della domanda</b>	<b>P. 116</b>
<b>c)La procedura per il rilascio del nullaosta presso lo Sportello Unico per l’immigrazione e presso gli uffici consolari</b>	<b>P. 117</b>
<b>d)Il permesso di soggiorno per motivi familiari</b>	<b>P. 118</b>
<b>e)Coesione familiare e coesione familiare surplace con cittadino italiano</b>	<b>P. 119</b>
<b>f)Ricongiungimento familiare legato al mondo del lavoro</b>	<b>P. 120</b>
<b>8.1.- Conclusione parziale</b>	<b>P. 122</b>
<b>9.-NUOVE FRONTIERE PER L’EQUILIBRIO TRA VITA E LAVORO IN ITALIA</b>	<b>P. 125</b>
<b>9.1.- Il diritto antidiscriminatorio: principio di eguaglianza e parità di trattamento</b>	<b>P. 125</b>
<b>9.1 1.- La normativa comunitaria, in materia di parità tra i sessi</b>	<b>P. 126</b>
<b>9.1.2. - La normativa italiana in materia di parità tra i sessi</b>	<b>P. 127</b>
<b>9.1.3. - Le Azioni positive</b>	<b>P. 128</b>
<b>9.2. - Il diritto diseguale e le politiche di conciliazione vita-lavoro</b>	<b>P. 129</b>
<b>9.2.1.- Part-time</b>	<b>P. 130</b>
<b>9.2.2.- Conciliazione, congedi e smart working</b>	<b>P. 131</b>
<b>9.2.3.- Il welfare aziendale</b>	<b>P. 133</b>
<b>9.2.4.- Situazione attuale della donna lavoratrice</b>	<b>P.134</b>
<b>9.3.- Conclusione parziale</b>	<b>P. 135</b>
<b>10.- IL FENOMENO DELLA TRATTA E LA</b>	<b>P. 136</b>

<b>LEGISLAZIONE DI TUTELA DELLE DONNE VITTIME</b>	
<b>10.1.- <i>La regolamentazione giuridica internazionale</i></b>	<b>P. 138</b>
<b>10.1.1.- La tutela penale del mercato del lavoro e i reati a protezione della persona del lavoratore sfruttato</b>	<b>P.140</b>
<b>10.2.- <i>Quadro Normativo</i></b>	<b>P. 141</b>
<b>10.3.-<i>Nuovo volto della tratta di persone alla luce dei rinnovati articoli 600, 601, 602, 603, bis del Codice penale</i></b>	<b>P. 143</b>
<b>10.4.- <i>Tratta e intermediazione illecita</i></b>	<b>P. 145</b>
<b>10.4.1.- La legge n.199 e il nuovo testo dell'art.603 bis c.p</b>	<b>P. 147</b>
<b>10.5.- <i>Brevi cenni di politica del diritto in materia di tratta degli schiavi nazionali ed internazionali</i></b>	<b>P. 148</b>
<b>10.5.1. - La protezione internazionale e le commissioni territoriali</b>	<b>P. 149</b>
<b>10.5.2.- Il decreto sicurezza</b>	<b>P. 153</b>
<b>10.6.- <i>Conclusione parziale</i></b>	<b>P. 156</b>
<b>CAPITOLO 3.- L'INSERIMENTO LAVORATIVO DELLE DONNE MIGRANTI</b>	<b>P. 158</b>
<b>1.- IL DATO DELL'OCCUPAZIONE DELLE DONNE MIGRANTI</b>	<b>P. 158</b>
<b>2.- LA PROCEDURA PER STIPULARE UN CONTRATTO DI LAVORO SUBORDINATO</b>	<b>P. 159</b>
<b>3.- IL LAVORO DOMESTICO</b>	<b>P. 160</b>
<b>3.1. - <i>La regolarizzazione contributiva dei lavoratori immigrati, in particolare quelli domestici</i></b>	<b>P. 162</b>
<b>3.2.- <i>Contrattazione collettiva, bilateralità e lavoro domestico</i></b>	<b>P. 163</b>
<b>4.- LAVORATORI EXTRACOMUNITARI E PRESTAZIONI SOCIALI</b>	<b>P. 165</b>
<b>4.1.- <i>La giurisprudenza sulle prestazioni sociali agli extracomunitari</i></b>	<b>P. 169</b>
<b>4.1.2.- La sentenza della Corte costituzionale n.306/2008</b>	<b>P.170</b>
<b>4.1.3.- Posizioni e prestazioni previdenziali</b>	<b>P. 173</b>
<b>4.1.4.- La tutela contro gli infortuni sul lavoro</b>	<b>P. 174</b>

<b>5.- IL LAVORO AGRICOLO</b>	<b>P. 175</b>
<i>5.1.- I lavoratori agricoli stranieri</i>	<b>P. 177</b>
<b>6.- IL CONTRASTO AL VECCHIO E AL NUOVO CAPORALATO</b>	<b>P. 178</b>
<i>6.1.- La originaria versione del nuovo art. 603 bis c.p</i>	<b>P. 179</b>
<i>6.2.- La strumentazione legale a tutela del lavoratore straniero irregolare contro lo sfruttamento</i>	<b>P. 181</b>
<i>6.3.- Il “Capolarato” in Italia</i>	<b>P. 183</b>
<b>6.3.1.- Lo schermo imprenditoriale</b>	<b>P. 184</b>
<b>6.3.2.- Il lavoro nero, lo sfruttamento, il diritto del lavoro</b>	<b>P. 184</b>
<b>6.3.3.- La nuova legge sul Caporalato</b>	<b>P. 187</b>
<b>6.3.4.- Il Caporalato, ossia l’intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoratore</b>	<b>P. 188</b>
<b>6.3.5.- La nuova legge n.199 del 2016</b>	<b>P. 188</b>
<b>6.3.6.- La nuova legge aggiunge il delitto d’intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro tra i reati</b>	<b>P. 189</b>
<b>6.3.7.- I limiti della previsione dell’art.603 bis c.p.</b>	<b>P. 190</b>
<i>6.4.- Gli “indici di sfruttamento” dei lavoratori: lo stato di necessità e quello di bisogno del lavoratore sfruttato</i>	<b>P. 191</b>
<i>6.5.- L’inefficacia del testo normativo originario</i>	<b>P. 192</b>
<i>6.6.- La legge 29 ottobre 2016, n. 199 tra fonti europee e nazionali</i>	<b>P. 193</b>
<b>6.7. -Gli indici legali di sfruttamento “riformulati.”</b>	<b>P. 195</b>
<b>6.7.1. -Un contributo al contrasto al <i>dumping</i> sociale e allo sfruttamento.</b>	<b>P. 196</b>
<i>6.8.- Gli altri aspetti giuspenalistici della norma</i>	<b>P. 199</b>
<i>6.9.- La realtà del Caporalato e gli strumenti di tutela</i>	<b>P. 201</b>
<b>7.- AVVIAMENTO AL LAVORO E CESSAZIONE DEL LAVORO NELLA PROVINCIA DI MESSINA NELL’ANNO 2017</b>	<b>P. 202</b>
<b>8.- LA NUOVA DISCIPLINA DEL LAVORO STAGIONALE DEGLI STRANIERI</b>	<b>P.203</b>
<i>8.1.- La direttiva 36/2014</i>	<b>P. 205</b>

8.1.1.- Il <i>dumping</i> salariale	P. 205
<b>CAPITOLO 4.- LE POLITICHE D'INTEGRAZIONE DEI MIGRANTI IN EUROPA</b>	<b>P.207</b>
1.- CITTADINANZA E INTEGRAZIONE	P. 207
2.- LA RICOSTRUZIONE STORICO-EVOLUTIVA DELLA DISCIPLINA DI LEGGE NAZIONALE, REGIONALE E LOCALE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE	P. 208
3.- LA REGOLAMENTAZIONE DEGLI INGRESSI DEI LAVORATORI MIGRANTI	P. 210
3.1.- <i>Lavoro e soggiorno regolare in Italia</i>	P. 213
3.2.- <i>Le caratteristiche demografiche degli stranieri residenti in Italia</i>	P. 215
3.3.- <i>La pluralità e la dinamicità della presenza migratoria femminile in Italia</i>	P. 216
4.- LA QUESTIONE DELL'INTEGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI: PROBLEMI E PROPOSTE	P. 218
4.1.- <i>I limiti sociali del Regionalismo differenziato in Italia</i>	P. 219
4.2.- <i>Le problematiche del diritto del lavoro nel Regionalismo differenziato</i>	P. 220
5. - INTEGRAZIONE O MARGINALIZZAZIONE?	P. 223
5.1.- Proposte di modifica	P. 226
5.2.- <i>Condizioni di integrazione</i>	P. 226
5.3. - <i>L'emergenza Covid sui percorsi di integrazione nel sistema d'accoglienza</i>	P.228
<b>CAPITOLO 5.-IMMIGRAZIONE FEMMINILE E DIRITTI SOCIALI</b>	<b>P. 231</b>
1.- DIRITTI SOCIALI E DEMOCRAZIA	P. 231
2.- I DIRITTI SOCIALI NELL'UNIONE EUROPEA	P. 233
3.- I DIRITTI SOCIALI NEL PRISMA DELL'UNIONE EUROPEA	P. 234
3.1. - <i>Una ricostruzione dei diritti sociali dalla CEE alla UE</i>	P. 238
4.- LA GIURISPRUDENZA DELLE CORTI DI GIUSTIZIA	P. 240

<b>5.- IL SALARIO MINIMO LEGALE</b>	<b>P. 241</b>
5.1. - <i>Brevi cenni sul salario minimo in Europa</i>	<b>P. 243</b>
5.2.- <i>L'esperienza spagnola del "Salario Minimo Interprofessionale"</i>	<b>P. 244</b>
5.3.- <i>Il salario minimo legale in Italia</i>	<b>P. 245</b>
5.4. - <i>L'efficacia erga omnes dei contratti collettivi</i>	<b>P. 247</b>
<b>6.- CONCLUSIONE PARZIALE</b>	<b>P. 247</b>
<b>CAPITOLO 6.- STATISTICHE DEL FENOMENO MIGRATORIO IN SICILIA</b>	<b>P. 250</b>
<b>1.-ANALISI DEI DATI SULLA PRESENZA DELLE DONNE MIGRANTI IN SICILIA NELL'ANNO 2018</b>	<b>P. 250</b>
<b>2.-IPOTESI PER UNA DIMENSIONE RELAZIONALE DELL'ACCOGLIENZA</b>	<b>P. 253</b>
2.1.- <i>Analisi della realtà</i>	<b>P. 253</b>
<b>3.- IL SISTEMA DUBLINO</b>	<b>P. 254</b>
3.1.- <i>Dublino III</i>	<b>P. 256</b>
3.2.- <i>Analisi dei dati sulla presenza delle donne migranti in Sicilia nell'Anno 2019</i>	<b>P. 258</b>
3.3.- <i>Il lavoro nel Mezzogiorno</i>	<b>P. 261</b>
3.4. - <i>Gli sbarchi</i>	<b>P. 263</b>
3.5. - <i>Rapporto immigrazione 2021 Sicilia</i>	<b>P. 268</b>
3.6.- <i>Conclusione parziale</i>	<b>P. 271</b>
<b>4.- MERCATO DEL LAVORO: INTEGRAZIONE CITTADINA</b>	<b>P. 273</b>
4.1.- <i>Governance a vari livelli e integrazione nel mercato del lavoro</i>	<b>P. 274</b>
4.1.1.- <i>Collaborazione tra le città e le Istituzioni dell'UE</i>	<b>P. 275</b>
<b>5.- MESSINA: IL RUOLO DELL'UNIVERSITÀ</b>	<b>P. 276</b>
5.1. - <i>Attività svolte a Messina a servizio degli immigrati</i>	<b>P. 277</b>
5.1.1.- <i>Analisi dei dati relativi agli immigrati (Maschi, Femmine, divisi per fasce d'età),con riferimento alla città di Messina nell'Anno 2018</i>	<b>P. 280</b>

<b>5.1.2.- Analisi dei dati relativi agli immigrati, per l'Anno 2019</b>	<b>P. 286</b>
<b>5.1.3.- Analisi dei dati relativi agli immigrati, per l'Anno 2020</b>	<b>P. 297</b>
<b>5.1.4.- Analisi dei dati relativi agli immigrati, per l'Anno 2021</b>	<b>P. 304</b>
<b>5.2.- Conclusione parziale</b>	<b>P. 309</b>
<b>CONCLUSIONI</b>	<b>P. 317</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>P. 326</b>
<b>1.- FONTI CONSULTATE</b>	<b>P. 335</b>
<b>1.1.- Giurisprudenza</b>	<b>P. 340</b>
<b>1.2.- Bibliografia</b>	<b>P. 343</b>
<b>1.3.- Pagine web</b>	<b>P. 361</b>

## ÍNDICE

<b>INTRODUZIONE</b>	<b>P. 1</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>P. 9</b>
<b>CAPÍTULO 1.- LAS RUTAS DE LAS MIGRACIONES DE LAS MUJERES DESDE Y HACIA SICILIA</b>	<b>P. 17</b>
<b>1.- LOS FLUJOS MIGRATORIOS EN EL MEDITERRÁNEO Y EL PAPEL DE SICILIA</b>	<b>P.17</b>
<i>1.1.- Desde los años 80: el procedimiento de la inmigración extranjera en Italia</i>	<b>P.20</b>
<b>2.- DERECHOS SOCIALES FUNDAMENTALES</b>	<b>P. 21</b>
<i>2.1.- La protección de los Inmigrados y la asistencia sanitaria</i>	<b>P. 23</b>
<b>3. - LA INMIGRACIÓN DE LAS MUJERES EN LA SICILIA ORIENTALE (EL ANÁLISIS DEL FENÓMENO EN TÉRMINOS ESTADÍSTICOS) : EXCURSUS HISTÓRICO</b>	<b>P. 25</b>
<i>3.1.- Estado actual</i>	<b>P. 27</b>
<i>3.2.- Las razones de las migraciones de las mujeres (análisis de los datos)</i>	<b>P. 29</b>
<b>CAPÍTULO 2.- EL FENÓMENO MIGRATORIO EN EL PRISMA DE LA LEGISLACIÓN INTERNACIONAL Y ESTATAL</b>	<b>P. 32</b>
<b>1.- LA PROTECCIÓN DEL TRABAJADOR MIGRANTE</b>	<b>P. 32</b>
<b>2.- EL MARCO INTERNACIONAL DE REGULACIÓN DEL FENÓMENO MIGRATORIO</b>	<b>P. 36</b>
<b>3.- LA LIBRE CIRCULACIÓN DE LAS PERSONAS EN LA UE</b>	<b>P. 38</b>
<b>3.1. -La dirección del Tribunal de justicia</b>	<b>P. 40</b>
<i>3.2.- Los derechos sociales en Europa</i>	<b>P. 43</b>
<i>3.3.- Le objetivo fundamental de la libre circulación de los trabajadores en la UE</i>	<b>P. 45</b>

<b>3.4. -La circulación de los trabajadores migrantes en Italia</b>	<b>P. 48</b>
<b>3.5. -Un intento de síntesis</b>	<b>P. 50</b>
<b>4.- LA LEGISLACIÓN ITALIANA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: DESDE EL TEXTO ÚNICO HASTA EL “DECRETO MINNITI”</b>	<b>P. 52</b>
<b>5.- DERECHOS FUNDAMENTALES Y PROTECCIÓN DE LAS SITUACIONES EXISTENCIALES DE LOS MIGRANTES</b>	<b>P. 53</b>
<b>5.1.-La teoría de los derechos fundamentales y los reflejos sobre los derechos sociales</b>	<b>P. 53</b>
<b>5.2.- Crisis financiera, austeridad y derechos fundamentales</b>	<b>P. 56</b>
<b>5.2.1.- El Tribunal de Justicia y la protección de los derechos humanos</b>	<b>P. 58</b>
<b>5.2.2. -Las limitaciones de la protección de los derechos sociales</b>	<b>P. 60</b>
<b>5.3.- Los derechos fundamentales de los migrantes</b>	<b>P. 62</b>
<b>5.3.1.- El reconocimiento de los derechos fundamentales de los migrantes en la Constitución</b>	<b>P. 64</b>
<b>5.3.2.- El reconocimiento de los derechos fundamentales de los migrantes según la Consulta: las sentencias de la Corte Constitucional 15/11/67 n.120; Corte Constitucional 18/10/2010 n. 299; Corte Constitucional 21/02/2011 n.61</b>	<b>P. 65</b>
<b>5.4. -Los derechos sociales de los “no ciudadanos”: la dimensión regional</b>	<b>P. 67</b>
<b>5.4.1.- Derecho de participación social de los “no ciudadanos”: el Tercer sector</b>	<b>P. 68</b>
<b>5.4.2.- Los derechos sociales y el principio de no discriminación</b>	<b>P. 69</b>
<b>5.5.- Los derechos humanos de las mujeres</b>	<b>P. 71</b>
<b>5.5.1.- Derecho de los menores: el trabajo infantil</b>	<b>P. 73</b>
<b>6.- LA NORMATIVA SOBRE LOS MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS ( L.47/2017) Y LA PROTECCIÓN DE LAS JÓVENES MIGRANTES</b>	<b>P. 73</b>
<b>7. -EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL MARCO DEL “ESTATUTO” DE LOS DERECHOS DEL MENOR</b>	<b>P. 76</b>



## **MIGRANTE**

<i>7.1 -El derecho a la educación: trayectorias de educación de las mujeres extranjeras inmigradas en el contexto italiano, con especial referencia a la provincia de Messina</i>	<b>P. 79</b>
<i>7.2. -Distribución Alumnos en Messina y Provincia por grupos de edad</i>	<b>P. 86</b>
<i>7.3.- La educación es un derecho humano fundamental</i>	<b>P. 99</b>
<i>7.4. - El derecho a la salud y la Unión Europea</i>	<b>P. 101</b>
<i>7.4.1. -El derecho a la salud en la legislación Italiana</i>	<b>P. 104</b>
<i>7.4.2.-La pandemia. El decreto ley n. 18 del 17 de marzo 2020, dicho “Cura Italia”</i>	<b>P. 107</b>
<i>7.4.3. -La protección de la maternidad</i>	<b>P. 108</b>
<i>7.5.- Nuevos permisos parentales</i>	<b>P. 109</b>
<i>7.6.- Conclusión parcial</i>	<b>P. 110</b>
<b>8.- LAS RELACIONES FAMILIARES. LA PROTECCIÓN DE LA UNIDAD DE LA FAMILIA Y LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR</b>	<b>P. 111</b>
<i>a)Las personas legitimadas</i>	<b>P. 112</b>
<i>b)Los requisitos para la admisión de la solicitud</i>	<b>P. 116</b>
<i>c)El procedimiento de expedición del visto bueno en la Ventanilla Única para la inmigración y en las oficinas consulares</i>	<b>P. 117</b>
<i>d) El permiso de residencia por razones familiares</i>	<b>P. 118</b>
<i>e) Cohesión familiar y Cohesión familiar surplace con ciudadano italiano</i>	<b>P. 119</b>
<i>f) Reagrupación Familiar vinculado al mundo del trabajo</i>	<b>P. 120</b>
<i>8.1.- Conclusión parcial</i>	<b>P. 122</b>
<b>9.- NUEVAS FRONTERAS PARA EL EQUILIBRIO ENTRE VIDA Y EMPLEO EN ITALIA</b>	<b>P. 125</b>
<i>9.1.- La legislación antidiscriminación: principio de igualdad e igualdad de trato</i>	<b>P. 125</b>
<i>9.1.1.- La legislación comunitaria, en materia de igualdad entre los géneros</i>	<b>P. 126</b>

9.1.2. - La legislación italiana en materia de igualdad entre los géneros	P. 127
9.1.3. - Las Acciones positivas	P. 128
9.2. - <i>El derecho desigual y las políticas de conciliación vida-trabajo</i>	P. 129
9.2.1.- Medio tiempo	P.130
9.2.2.- Conciliación, permisos y <i>smart working</i>	P. 131
9.2.3.- El <i>welfare</i> de empresa	P. 133
9.2.4.- Estado actual de la mujer trabajadora	P. 134
9.3.- <i>Conclusión parcial</i>	P. 135
<b>10.- EL FENÓMENO DEL TRÁFICO Y LA LEGISLACIÓN DE PROTECCIÓN DE LAS MUJERES VÍCTIMAS</b>	<b>P. 136</b>
10.1. - <i>La regulación jurídica internacional</i>	P. 138
10.1.1.- La protección penal del mercado laboral y los delitos para la protección de la persona del trabajador explotado	P. 140
10.2.- <i>Marco Regulador</i>	P. 141
10.3. - <i>Nueva cara del tráfico de personas a la luz de los renovados artículos 600, 601, 602, 603, bis del Código penal</i>	P. 143
10.4.- <i>Tráfico e intermediación ilícita</i>	P. 145
10.4.1.- La ley n.199 y el nuevo texto del art.603 <i>bis</i> c.p	P. 147
10.5.- <i>Breves notas de política del derecho en materia de tráfico de los esclavos nacionales e internacionales</i>	P. 148
10.5.1.- La protección internacional y las comisiones territoriales	P. 149
10.5.2.- El decreto sobre la seguridad	P. 153
10.6. - <i>Conclusión parcial</i>	P. 156
<b>CAPÍTULO 3.- LA INSERCIÓN LABORAL DE LAS MUJERES MIGRANTES</b>	<b>P. 158</b>
1.- LA CIFRA DE EMPLEO DE LAS MUJERES MIGRANTES	P. 158
2.- EL PROCEDIMIENTO PARA HACER UN CONTRATE DE TRABAJO POR CUENTA AJENA	P. 159

<b>3.- EL TRABAJO DOMÉSTICO</b>	<b>P. 160</b>
<i>3.1.- La regularización contributiva de los trabajadores inmigrantes, especialmente los domésticos</i>	<b>P. 162</b>
<i>3.2.- Negociación colectiva, bilateralidad y trabajo doméstico</i>	<b>P. 163</b>
<b>4. - TRABAJADORES EXTRACOMUNITARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES</b>	<b>P. 165</b>
<i>4.1.- La jurisprudencia sobre las prestaciones sociales a los extracomunitario</i>	<b>P. 169</b>
<i>4.1.2.- La sentencia de la Corte constitucional n.306/2008</i>	<b>P. 170</b>
<i>4.1.3.- Posiciones y prestaciones sociales</i>	<b>P. 173</b>
<i>4.1.4.- La protección contra los accidentes laborales</i>	<b>P. 174</b>
<b>5.- EL TRABAJO AGRÍCOLA</b>	<b>P. 175</b>
<i>5.1.- Los trabajadores agrícolas extranjeros</i>	<b>P. 177</b>
<b>6. -EL CONTRASTE CON EL VIEJO Y EL NUEVO CAPORALATO</b>	<b>P. 178</b>
<i>6.1.- La versión original del nuevo art. 603 bis c.p</i>	<b>P. 179</b>
<i>6.2.- El equipo legal de protección del trabajador extranjero irregular contra la explotación</i>	<b>P. 181</b>
<i>6.3. -El “Capolarato” en Italia</i>	<b>P. 183</b>
<i>6.3.1.- La pantalla empresarial</i>	<b>P. 184</b>
<i>6.3.2. -El trabajo no declarado, la explotación, el derecho laboral</i>	<b>P. 184</b>
<i>6.3.3.- La nueva ley del Caporalato</i>	<b>P. 187</b>
<i>6.3.4. -El Caporalato, es decir la intermediación ilícita y la explotación del trabajador</i>	<b>P. 188</b>
<i>6.3.5.- La nueva ley n.199 del 2016</i>	<b>P. 188</b>
<i>6.3.6.- La nueva ley añade el crimen de intermediación Ilícita y la explotación del trabajo entre los crímenes</i>	<b>P. 189</b>
<i>6.3.7.- Los límites de la previsión del art.603 bis c.p.</i>	<b>P.190</b>
<i>6.4. -Los “índices de explotación” de los trabajadores: el estado de necesidad y el de indigencia del trabajador explotado</i>	<b>P. 191</b>
<i>6.5. -La ineficacia del texto normativo originario</i>	<b>P. 192</b>

6.6. - <i>La ley 29 de octubre de 2016, n. 199 entre fuentes europeas y nacionales</i>	P. 193
6.7.- <i>Los índices legales de explotación “reformulados.”</i>	P. 195
6.7.1.- <i>Una contribución al contraste al dumping social y a la explotación</i>	P. 196
6.8.- <i>Otros aspectos giuspenalísticos de la normativa</i>	P. 199
6.9.- <i>La realidad del Caporalato y las medidas de protección</i>	P. 201
7. -ACCESO AL TRABAJO Y CESE DE LA ACTIVIDAD EN LA PROVINCIA DE MESSINA EN EL AÑO 2017	P. 202
8.- LA NUEVA DISCIPLINA DEL TRABAJO TEMPORAL DE LOS EXTRANJEROS	P. 203
8.1.- <i>La directiva 36/2014</i>	P. 205
8.1.1. - <i>El dumping salarial</i>	P. 205
<b>CAPÍTULO.- 4 LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE LOS MIGRANTES EN EUROPA</b>	P. 207
1.- CIUDADANÍA E INTEGRACIÓN	P. 207
2. -LA RECONSTRUCCIÓN HISTÓRICO-EVOLUTIVA DE LA DISCIPLINA DE LEY NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL EN MATERIA DE INMIGRACIÓN	P. 208
3. -LA REGULACIÓN DE LAS ENTRADAS DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES	P. 210
3.1.- <i>Empleo y residencia legal en Italia</i>	P. 213
3.2.- <i>Las características demagógicas de los extranjeros que viven en Italia</i>	P. 215
3.3.- <i>La pluralidad y la dinamicidad de la presencia migratoria femenina en Italia</i>	P. 216
4.- LA CUESTIÓN DE LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRADOS: PROBLEMAS Y PROPUESTAS	P.218
4.1.- <i>Los límites sociales del Regionalismo diferenciado</i>	P. 219
4.2.- <i>La problemática del derecho del trabajo en el Regionalismo Diferenciado</i>	P. 220

<b>5.- ¿INTEGRACIÓN O MARGINACIÓN?</b>	<b>P. 223</b>
5.1.- <i>Propuestas de modificación</i>	<b>P. 226</b>
5.2.- <i>Condiciones para la integración</i>	<b>P. 226</b>
5.3. – <i>La emergencia Covid sobre los caminos de integración en el sistema de aceptación</i>	<b>P. 228</b>
<b>CAPÍTULO 5.- INMIGRACIÓN DE LAS MUJERES Y DERECHOS SOCIALES</b>	<b>P. 231</b>
<b>1.- DERECHOS SOCIALES Y DEMOCRACIA</b>	<b>P. 231</b>
<b>2. -LOS DERECHOS SOCIALES EN LA UNIÓN EUROPEA</b>	<b>P. 233</b>
<b>3. -LOS DERECHOS SOCIALES EN EL PRISMA DE LA UNIÓN EUROPEA</b>	<b>P. 234</b>
3.1.- <i>Una reconstrucción de los derechos sociales de la CEE a la UE</i>	<b>P. 238</b>
<b>4. LA JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA</b>	<b>P. 240</b>
<b>5.- EL SUELDO MÍNIMO LEGAL</b>	<b>P. 241</b>
5.1. - <i>Breves notas sobre el sueldo mínimo en Europa</i>	<b>P. 243</b>
5.2. - <i>La experiencia española del “Sueldo Mínimo Interprofesional”</i>	<b>P. 244</b>
5.3. - <i>El sueldo mínimo en Italia</i>	<b>P. 245</b>
5.4. - <i>La eficacia erga omnes del convenio colectivo</i>	<b>P. 247</b>
<b>6.- CONCLUSIÓN PARCIAL</b>	<b>P. 247</b>
<b>CAPÍTULO 6.- ESTADÍSTICAS DEL FENÓMENO MIGRATORIO EN SICILIA</b>	<b>P. 250</b>
<b>1.- ANÁLISIS DE LOS DATOS SOBRE LA PRESENCIA DE LAS MUJERES MIGRANTES EN SICILIA EN EL 2018</b>	<b>P. 250</b>
<b>2.- HIPÓTESIS PARA UNA DIMENSIÓN RELACIONAL DE LA ACOGIDA</b>	<b>P. 253</b>
2.1. - <i>Análisis de la realidad</i>	<b>P. 253</b>
<b>3. -EL SISTEMA DUBLÍN</b>	<b>P. 254</b>
3.1.- <i>Dublino III</i>	<b>P. 256</b>

<i>3.2.- -Análisis de los datos sobre la presencia de las mujeres migrantes en Sicilia en el año 2019</i>	<b>P. 258</b>
<i>3.3. -El trabajo en el Sur</i>	<b>P. 261</b>
<i>3.4.- Los desembarcos</i>	<b>P. 263</b>
<i>3.5.-Informe inmigración 2021 Sicilia</i>	<b>P. 268</b>
<i>3.6.- Conclusión parcial</i>	<b>P. 271</b>
<b>4. - MERCADO LABORAL: INTEGRACIÓN DE LOS CIUDADANOS</b>	<b>P. 273</b>
<i>4.1. -Governance en varios niveles e integración en el mercado laboral</i>	<b>P. 274</b>
<i>4.1.1. -Colaboración entre las ciudades y las Instituciones de la UE</i>	<b>P. 275</b>
<b>5.- MESSINA: EL PAPEL DE LA UNIVERSIDAD</b>	<b>P. 276</b>
<i>5.1. -Actividades realizadas en Messina al servicio de los inmigrados</i>	<b>P. 277</b>
<i>5.1.1.- Análisis de los datos sobre los inmigrados (Hombres, Mujeres, divididos por grupos de edad),con referencia a la ciudad de Messina en el año 2018</i>	<b>P. 280</b>
<i>5.1.2.- Análisis de los datos sobre los inmigrados, en el año 2019</i>	<b>P. 286</b>
<i>5.1.3.- Análisis de los datos sobre los inmigrados, en el año 2020</i>	<b>P. 297</b>
<i>5.1.4.- Análisis de los datos sobre los inmigrados, en el año 2021</i>	<b>P. 305</b>
<i>5.2.- Conclusión parcial</i>	<b>P. 310</b>
<b>CONCLUSIONI</b>	<b>P. 317</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>P. 326</b>
<b>1.-FUENTES CONSULTADAS</b>	<b>P. 335</b>
<i>1.1.-Jurisprudencia</i>	<b>P. 340</b>
<i>1.2.- Bibliografía</i>	<b>P. 343</b>
<i>1.3. - Pagine web</i>	<b>P. 361</b>

# L'IMMIGRAZIONE FEMMINILE NELLA SICILIA ORIENTALE: DIRITTI SOCIALI E OCCUPAZIONE

## INTRODUZIONE

La scelta del tema di questo elaborato, la “questione migrazione”, è avvenuta perché esso costituisce uno degli aspetti fondamentali del dibattito sulla nuova generazione dei diritti sociali.

I diritti sociali costituiscono lo strumento per attuare il mutamento sociale necessario all'inclusione e per pervenire alla liberazione dalle condizioni di sudditanza economica, vero ostacolo al conseguimento della democrazia sostanziale<sup>1</sup>, oltre l'involucro formale dello “Stato liberale di diritto”<sup>2</sup> per un *embedded liberalism*<sup>3</sup> nel solco delle costituzioni sociali che trovano le loro radici in quella della Repubblica di Weimar<sup>4</sup>, in cui il principio del primato delle libertà individuali viene superato dalla “priorità del sociale”<sup>5</sup>. A tal proposito si può affermare che con Weimar “risulta positivizzato uno stretto rapporto fra concezione

---

<sup>1</sup> Calamandrei, P. (2007). *Discorso sulla Costituzione e altri scritti*, Napoli. Circa la democrazia sostanziale, celebre è la frase del grande giurista fiorentino: «“La legge è uguale per tutti” è una bella frase che rincuora il povero, quando la vede scritta sopra le teste dei giudici, sulla parete di fondo delle aule giudiziarie; ma quando si accorge che, per invocare la uguaglianza della legge a sua difesa, è indispensabile l'aiuto di quella ricchezza che egli non ha, allora quella frase gli sembra una beffa alla sua miseria».

<sup>2</sup> Mazzarella, F. (2012). *Una crisi annunciata. Aporie e incrinature dello Stato liberale di diritto*, in *Quaderni fiorentini*, fasc. 4, 329 ss..

<sup>3</sup> Ruggie, J.G. (1997). *Globalization and the Embedded Liberalism Compromise: The End of an Era?*, in *MPIfG Working Paper* 97/1; Giubboni, S., *Libertà d'impresa e diritto del lavoro nell'Unione europea*, in *Costituzionalismo.it*, n.3/2016, 95, laddove l'A. afferma: «Il riconoscimento della funzione sociale della libertà d'impresa e del diritto di proprietà – in sintonia con le tradizioni costituzionali dei sei paesi fondatori della CECA e della CEE – è senz'altro coerente con l'assunto di fondo di quel modello, che concepisce la creazione del mercato comune come progetto affidato, sul piano transnazionale, alle libertà economiche garantite dal diritto comunitario, che è al contempo fermamente radicato, a livello nazionale, nelle istituzioni sociali degli Stati membri».

<sup>4</sup> Nel saggio di Vardaro, G., (1981). *Il diritto del lavoro nel "laboratorio Weimar"*, in *Politica del diritto*; successivamente recuperato in: AA. VV., *Il diritto del lavoro nel "laboratorio Weimar"* (curato dallo stesso VARDARO congiuntamente a Arrigo, G., (1982). Roma, Edizioni Lavoro, l'A. investiga il ruolo attivo avuto dal diritto del lavoro sia nella costruzione che nella perdita di legittimità della Repubblica di Weimar. In particolare, individua l'influenza decisiva giocata dal giuslavorismo (segnatamente da Sinzheimer) nella complessiva esperienza politico-giuridica weimariana. Il tema è successivamente ripreso e allargato nei due saggi: *Kahn-Freund e il diritto del lavoro nella cultura weimariana*, in *Democrazia e diritto*, 1983; *Oltre il diritto del lavoro: un Holzweg nell'opera di Franz Neumann* originariamente comparso in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1983 e successivamente pubblicato come "Introduzione" a Neumann, F., (1983). *Il diritto del lavoro fra democrazia e dittatura*, il Mulino, Bologna.

<sup>5</sup> Mortati, C., (1946). *La Costituzione di Weimar*, Sansoni, Firenze, 333.

(‘progressiva’) della democrazia, forma di Stato e diritti fondamentali<sup>6</sup>. La Costituzione di Weimar, con i suoi importanti contributi in tema di democrazia economica, non rappresenta solo il tentativo di democratizzare uno Stato liberale che s’incrina sotto il peso dei conflitti sociali del primo ’900. Essa rappresenta anche il tentativo di razionalizzare la sua forma di organizzazione politica che si sfalda con l’allargamento della rappresentanza; ciò attraverso la previsione di una «pluralità di organi posti reciprocamente in posizione di equilibrio tale da essere in grado di neutralizzarsi a vicenda nella eventualità di abusi e di arbitrii»<sup>7</sup>.

In questa prospettiva, la “questione-emigrazione”, ha assunto dimensioni tali da porsi come priorità non solo nell’agenda politica delle istituzioni nazionali ed europee, ma, altresì, da essere avvertita dalla società civile, con sentimenti che spaziano dalla solidarietà all’accoglienza sino ad una malcelata diffidenza, quando non proprio ad aperta ostilità.

La ricerca si sviluppa per analizzare, nella prima parte, le dinamiche dei flussi migratori e la presenza femminile nelle province della Sicilia Orientale, servendosi anche dei dati forniti da alcune delle Associazioni di Assistenti Sociali presenti sul territorio ed impegnate in prima linea nell’assistenza e nell’integrazione dei migranti, con particolare attenzione alle tutele delle donne vittime di tratta; nella seconda parte vengono analizzati i dati relativi alle più ricorrenti tipologie di attività svolte dalle donne migranti.

La tesi presenta un *excursus* storico, considerato l’intreccio immigrazione-emigrazione, viene trattata dapprima l’emigrazione femminile e siciliana, configurando nello specifico la realtà di Messina. Si deve sottolineare il cambio di paradigma tra l’emigrazione di un tempo e quelle attuali, con le conseguenze sui sistemi di protezione, interessati negli anni da varie novelle legislative, oggi in un contesto socio economico cambiato, in cui viene a rilievo l’evoluzione del diritto del lavoro e della previdenza sociale.

Da un primo elemento di riflessione scaturisce la necessità di una disciplina omogenea nell’ambito dell’Unione Europea, integrata con quelle nazionali, tentando di rendere precettive le convenzioni dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro, in tema di salute e sicurezza, di non discriminazione.

La condizione viene esaminata tramite statistiche acquisite, per comprendere se le donne e le ragazze siano integrate sul territorio o vivano situazioni di

---

<sup>6</sup> Gambino, S., *I diritti sociali fra costituzioni nazionali e costituzionalismo europeo*, in *federalismi.it*, 24/2012, 2.

<sup>7</sup> La Neve, G. (2014) *L’attenzione sui diritti sociali, paradigma di un tempo*, in “federalismo.it”, n.12.



marginalizzazione, cercando di trovare modalità per un maggiore inserimento sociale e lavorativo.

La ricerca analizza il processo d'integrazione sociale che si rende possibile in relazione alla capacità del Governo, di mettere in atto l'articolo 3 della Costituzione Italiana: l'uguaglianza formale e sostanziale.

L'integrazione dovrebbe essere letta come processo sociale, culturale, politico, economico.<sup>8</sup>

Questa ricerca prende in esame l'integrazione sociale alla luce del processo legislativo, con il riconoscimento primario dei diritti umani inviolabili e i percorsi di solidarietà per uno sviluppo morale e sociale, perché si possa tendere ad un concetto di cittadinanza globale.

L'elaborato riguarda le donne immigrate dei Paesi terzi che giungono nella Sicilia Orientale per ricongiungimento familiare o motivi lavorativi e si concentra sulla realtà lavorativa e sull'integrazione sociale.

Affinché lo studio di tale realtà divenga un reale oggetto teorico d'indagine, è necessario tener conto sia del fenomeno reale, con le sue implicazioni empiriche che delle riflessioni sui fenomeni migratori, della legislazione nazionale, sovranazionale e della giurisprudenza.

L'obiettivo della tesi è quello di stabilire se le donne dei Paesi terzi vivano una condizione di marginalizzazione o siano integrate nel territorio e nel contesto istituzionale e giuridico, con il riconoscimento dei diritti civili e sociali, come persone e come lavoratrici, anche in relazione alle variabili sociali che possano favorire/sfavorire l'integrazione nelle comunità di riferimento.

Infatti, per la tutela della persona, la questione dell'immigrazione femminile richiede l'attenzione del giurista e dell'interprete, per una valutazione della normativa esistente e delle interpretazioni giurisprudenziali<sup>9</sup> in grado di individuare, nel rispetto dei diritti fondamentali<sup>10</sup> quali risposte offrire alle richieste di tutela della donna migrante come persona<sup>11</sup>.

E' di generale riconoscimento che il valore della persona si pone a fondamento di ogni cultura e, pur nella sua dinamicità, mantiene una propria identità

---

<sup>8</sup> Monereo Pérez J. L. (2021), *Políticas de inmigración y mercados de trabajo inclusivos*, (a cura di) Porras ramirez Y.M., Requena De Torre M. D., *L'inclusión de los migrantes en la Unión Europea y España. Estudio de sus derechos*, Aranzati- Navarra, p. 179-258.

<sup>9</sup> Cortese, E. R. (2014). *Lo straniero e il giudice*. Utet.

<sup>10</sup> Dal Lago, A. (1999). *Non-persone, l'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli. Villa, A.

(2008). *Immigrazione: Legislazione italiana tra fonti del diritto e legislazione sociale*. Patti. Kinart.

<sup>11</sup> Maciotti, M.I. (2006). *Migrazione al femminile*. Macerata. Eum edizioni Università di Macerata.

con capacità di interrogarsi e trasformarsi, all'operatore del diritto spetta il compito di individuare possibilità e limiti della tutela che il migrante deve ottenere e di definire quali siano gli standard minimi che la legislazione deve garantire.

E' attuale la discussione sui diritti sociali nell'Unione europea quale completamento dei diritti di libertà, intesi nella loro accezione di "diritti fondamentali", che ne hanno caratterizzato lo sviluppo, in considerazione delle lacune in materia sia del Trattato costituzionale che di quello di Lisbona, a fronte del modello sociale al quale la generalità degli Stati membri dell'Unione europea sembrano volersi ispirare. In questa prospettiva è evidente che le difficoltà in materia di tutela di diritti sociali si devono attribuire alle politiche di rigore imposte dalla stessa Unione (e in particolare dall'asse franco-germano) sino all'esplosione della pandemia, per privilegiare la tenuta dell'euro e la competitività dell'economia europea nel mercato globale in presenza della grave crisi finanziaria, ma è innegabile che sul piano sociale l'Europa non possiede un ruolo distributivo delle risorse paragonabile a quello degli Stati membri, ai quali continua a competere la leva dell'imposizione fiscale e quella della contribuzione sociale.

Il problema dell'affermazione dei diritti sociali nell'Unione europea deve essere affrontato quindi, nel quadro delle trasformazioni del diritto e del fenomeno della "globalizzazione", ovviamente anche alla luce dell'epidemia pandemica, su cui esiste ormai una significativa produzione scientifica. Si deve osservare che sino all'esplosione della diffusione del Covid-19, aveva perso ruolo la norma giuridica come fonte privilegiata del diritto, mentre, di converso, ha acquistato spazio nel sistema delle fonti la giurisprudenza, in primo luogo costituzionale. E le stagioni di crisi delle istituzioni legislative sono sempre, infatti, stagioni in cui si afferma il protagonismo delle Corti di giustizia: i "giudici delle leggi".

Nella tesi vengono presentate le risultanze di ricerche nel contesto scelto, soprattutto nella provincia di Messina, per analizzare l'immigrazione femminile e l'integrazione alla luce del processo legislativo in atto, per il riconoscimento dei diritti umani inviolabili, per vedere come operano i centri di accoglienza, i poliambulatori, le strutture che forniscono assistenza agli immigrati.

Si mettono in relazione obiettivi e tecniche: le analisi quantitative, utili per individuare il numero di donne e i progetti d'integrazione del sistema sociale e i metodi qualitativi attraverso "l'osservazione partecipante", per giungere all'obiettivo di individuare le eventuali realtà di marginalizzazione o di integrazione.

In questa prospettiva, si è cercato di coniugare i caratteri della ricerca giuridica, tradizionalmente ancorata a metodologie analitiche deduttive, con quelli della ricerca sociale, che, invece, privilegiano modalità di analisi “sul campo”, attraverso l’analisi dei fenomeni e la raccolta/strutturazione dei dati emergenti da rilevazioni statistiche.

La base oggettiva di analisi è data dai flussi migratori femminili, con riferimento particolarmente a quelle donne provenienti da Paesi “terzi” (extra UE), giunte in Sicilia per ricongiungimento familiare, per motivi di lavoro o in fuga da situazioni di conflitto e pericolo per la propria incolumità.

Decisamente ampio, si presenta, dunque, il campo di analisi delle situazioni giuridiche coinvolte: dai profili di diritto del lavoro alla tutela delle situazioni familiari, alla tutela della persona e dei diritti fondamentali, mentre la prospettiva del fenomeno è in corso di ulteriori cambiamenti. Infatti, la pandemia di COVID-19 e le conseguenti misure di prevenzione e sostegno stanno cambiando il panorama sociale, politico ed economico in modo radicale e, probabilmente, duraturo. Le dinamiche migratorie e di mobilità sono ovviamente investite in maniera diretta. Ma anche i processi di integrazione (o, viceversa, di *emarginazione*) risultano trasformati, in forme che cominciano solo ora a trasparire.

Assume rilievo altresì, anche il profilo della tratta, con attenzione alle vittime del fenomeno. Il monitoraggio, infatti, ha rilevato, una continua moltiplicazione dei casi di tratta, che assumono spesso la veste dello sfruttamento sessuale.

In considerazione dei risultati prefissati, vengono individuate le metodologie di analisi giuridica più adeguate, anche in considerazione della necessaria interazione con il diritto europeo e con la giurisprudenza delle corti sovranazionali. Soprattutto appare opportuno delimitare su tre direttrici il campo di analisi: a) tutela dei diritti della persona ed il contrasto ai fenomeni di tratta; b) dinamiche familiari e ricongiungimento familiare; c) rapporti di lavoro e tutele delle lavoratrici, con contrasto ai fenomeni di “lavoro nero” e sfruttamento e strumenti di emersione del sommerso e regolarizzazione dei contratti. Su quest’ultimo punto appare, infatti, opportuno sottolineare come le politiche di assistenza ed aiuto all’integrazione delle donne immigrate lavoratrici non presentano in Italia un quadro normativo esauriente, in grado di offrire le necessarie tutele e garanzie, soprattutto in caso di maternità.

Appare funzionale, pertanto, prima di proporre strategie e strumenti di garanzia delle situazioni giuridiche, analizzare dati e dinamiche dei flussi migratori e della presenza femminile nelle province della Sicilia Orientale nonché i dati relativi

all'impiego lavorativo e alle tipologie di attività svolte dalle donne migranti. Su questa base statistica si devono confrontare i risultati della giurisprudenza sovranazionale, in particolare della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e della Corte di Giustizia della UE; sul punto, peraltro, appare opportuno evidenziare come fino ad adesso i risultati raggiunti dagli interventi delle istituzioni UE non sono apparsi in grado di offrire risposte efficaci per tradurre in pratica quanto affermato dalle Corti. Tuttavia, considerando come le politiche dell'immigrazione (per regolamentare gli ingressi) e le politiche per gli immigrati (per favorire l'integrazione dei migranti che si trovano sul territorio per soggiorni più o meno duraturi) oggi si fondano nell'unica considerazione dei c.d. "*immigration regimes*", deve sottolinearsi come serva una politica europea dell'immigrazione, con il rafforzamento della efficacia degli accordi e degli strumenti di contrasto ai fenomeni di irregolarità.

A parere di Guala, "nelle indagini sociologiche basate su situazioni di vita, il lavoro di griglia e di scomposizione e trattamento dei dati è difficile"<sup>12</sup>. Lo studio sociologico non può prescindere dall'analisi approfondita del fenomeno sociale. Da queste premesse non può che discernere una interazione continua tra ricercatore e attore sociale, che implica un avvicinamento graduale e costante.

L'oggetto di studio da cui parte l'analisi dei fenomeni sociali è costituito dagli atti interattivi tra gli attori sociali. Si basa sulla raccolta dei dati e delle informazioni, la codifica in categorie e sottocategorie e l'analisi, mediante la scomposizione dei dati qualitativi raccolti e la concettualizzazione.

La ricerca quantitativa si interroga sui perché e quella qualitativa sul come; così ci spiega un autorevole sociologo<sup>13</sup>: "i metodi qualitativi in sociologia nascono con una forte vocazione pratica, volta a trovare risposte ai problemi dell'immigrazione, dell'integrazione e della devianza sociale".

In relazione agli obiettivi da conseguire, la ricerca quantitativa e qualitativa aiutano a comprendere l'analisi giuridica del fenomeno della migrazione femminile: infatti le statistiche sono utili per individuare i dati e attraverso l'osservazione partecipante è possibile cogliere le difficoltà per l'integrazione sociale ed esaminare così la legislazione vigente e le eventuali lacune esistenti in essa.

Attraverso l'osservazione partecipante all'interno delle comunità, si cerca di rilevare il percorso di allontanamento da situazioni di violenza, vedere quante donne riescono ad integrarsi nel territorio italiano, attraverso un percorso di reinserimento

---

<sup>12</sup>Guala, C. (1991). *I sentieri della ricerca sociale*. Roma. Carocci, p.124.

<sup>13</sup>Corbetta, P. (1999). *Metodologia e tecnica della ricerca sociale*. Bologna. Casa Editrice il Mulino, p. 24.

sociale, anche con l'aiuto della Grounded Theory, formulata negli anni sessanta ad opera di Barney G. Glaser ed Anselm Strass.<sup>14</sup>

La metodologia utilizzata è stata sia quella giuridica, sia quella della ricerca sociologica, in termini quantitativi e qualitativi.

In base all'obiettivo da perseguire sono state adoperate rilevazioni relative alle donne straniere, post sbarco, per comprendere le motivazioni che le hanno spinte a lasciare il paese di origine; nel mondo del lavoro, con l'obiettivo di conoscere il numero di donne sbarcate o fuoriuscite da situazioni di sfruttamento e comprendere le variabili che possono ostacolare o favorire un percorso di reinserimento sociale e monitorare quante donne riescono ad integrarsi nel territorio italiano; nei centri di accoglienza e nei poliambulatori con l'obiettivo di allontanamento da situazioni di violenza e raccogliere informazioni sulle dinamiche relazionali dei soggetti osservati.

Le informazioni così ottenute fanno comprendere se i programmi predisposti sia a livello statale che territoriale, siano o meno funzionali e quali eventuali modifiche possano essere apportate per risolvere le criticità che si andranno ad evidenziare.

L'espandersi dei flussi migratori, difatti, con l'ingresso di un sempre maggiore numero di donne extracomunitarie nel territorio Italiano, ha reso necessaria una implementazione della legislazione in materia di immigrazione e tutela, anche se molte norme non hanno trovato ancora attuazione; da un breve *excursus* sulla normativa in materia, dalla legge 30 dicembre 1986, n.943 alla "legge Martelli" (n.416 del 1989) e al "decreto Dini" (n.589 del 1995), si è posto l'accento anche sul problema della tratta delle donne ai fini di sfruttamento sessuale. Una misura molto significativa, a tutela della condizione della donna è costituita dall'art.18 L.6 marzo 1998 n.40.

Per cogliere anche la dimensione pratico-applicativa del fenomeno, sono state utilizzate anche le attività ricognitive di un progetto (finanziato dal Dipartimento Pari Opportunità), attualmente *in itinere*, sul territorio della Sicilia Orientale, affidato all'Associazione "Penelope" di Taormina, in materia di tratta e di sfruttamento. Nella elaborazione del tema dell'immigrazione femminile, sono state condotte verifiche, prevalentemente, nelle comunità, negli ambienti lavorativi, nei poliambulatori della Sicilia orientale, con particolare riferimento all'area geografica della provincia di

---

<sup>14</sup>Glaser G. B. proveniente dal Dipartimento di Sociologia della Columbia University, e Strauss A. dell'Università di Chicago. Proposero il loro metodo ed il loro particolare approccio di studio a ricercatori e studiosi delle scienze sociali nel 1967, nella prefazione del libro *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*.- La ricerca qualitativa, pp. 126/127.

Messina e con la collaborazione di enti istituzionali, Comune, Prefettura e gruppi di volontariato.

Infatti attenzione sanitaria viene data, anche a Messina, a migranti e donne, che gratuitamente possono essere seguite in tutte le loro esigenze fondamentali (gravidanza, maternità) da medici e operatori volontari, che si adoperano per garantire condizioni di vita dignitosa.

# LA INMIGRACIÓN EXTRANJERA FEMENINA EN LA SICILIA ORIENTAL: DERECHOS SOCIALES Y EMPLEO

## INTRODUCCIÓN

La elección del asunto” la cuestión migración”, se ha realizado porque constituye uno de los aspectos básicos del debate sobre la nueva generación de los derechos sociales.

Los derechos sociales constutuyen el instrumento para poner en práctica el cambio social necesario a la inclusión y para alcanzar la liberación de las condiciones de dominación económica, verdadero obstáculo para el logro de la democracia sustancial<sup>15</sup>, además del envoltorio formal del “ Estado liberal de derecho<sup>16</sup>” para un *embedded liberalism*<sup>17</sup> en el surco de las constituciones sociales que encuentran sus raíces en la de la República de Weimar<sup>18</sup>, en la que el principio de la primacía de las libertades individuales se ve superado por “las prioridades de lo social”<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> Calamandrei, P. (2007). Discurso sobre la Constitución y otros escritos, Napoli. Sobre la democracia sustancial, famosa es la frase del gran jurista florentino: «”La ley es igual para todos” es una buena frase que conforta al pobre, cuando la ve escrita sobre las cabezas de los jueces, en las paredes de fondo de las salas de justicia; sin embargo cuando se da cuenta de que, para invocar la igualdad de la ley en su defensa, es necesario la ayuda de aquella riqueza que él no tiene, entonces aquella frase le parece una burla de su miseria».

<sup>16</sup> Mazzarella, F. (2012). Una crisis anunciada. Aporías y grietas del Estado liberal de derecho, en Cuadernos florentinos, fasc. 4, 329 ss..

<sup>17</sup> Ruggie, J.G. (1997). *Globalization and the Embedded Liberalism Compromise: The End of an Era?*, in *MPIfG Working Paper* 97/1; Giubboni, S., *Libertad de empresa y derecho laboral en la Unión europea*, en *Constitutionalismo.it*, n.3/2016, 95, allí donde el A. afirma: «El reconocimiento de la función social de la libertad de impresa y del derecho de propiedad – en armonía con las tradiciones constitucionales de los seis países fundadores de la CEEA y de la CEE – es sin duda coherente con el supuesto subyacente de aquel modelo, que concibe la creación del mercado común como proyecto encomendado, en el plano transaccional, a las libertades económicas garantizadas por la legislación comunitaria, que es al mismo tiempo firmemente arraigada, a escala nacional, en las instituciones sociales de los Estados miembros».

<sup>18</sup> En el ensayo de Vardaro, G., (1981). El derecho laboral en el "taller Weimar", en Política de la legislación; posteriormente recuperado en: AA. VV., El derecho laboral en el "taller Weimar" (realizado por el propio Vardaro junto a Arrigo, G., (1982). Roma, Edizioni Lavoro, el A. investiga el papel activo del derecho laboral tanto en la construcción como en la pérdida de legitimidad de la República de Weimar. En particular, identifica la influencia decisiva del derecho laboral (en particular por Sinzheimer) en la experiencia político-jurídica global weimariana. El asunto posteriormente se reanuda y amplía en los dos ensayos: Kahn-Freund y el derecho laboral en la cultura weimariana, en Democracia y derecho, 1983; Más allá del derecho laboral: un Holzweg en la obra de Franz Neumann originalmente aparecido en *Materiales para una historia de la cultura jurídica*, 1983 y posteriormente publicado como "Introducción" a Neumann, F., (1983). *El derecho laboral entre democracia y dictadura*, il Mulino, Bologna.

<sup>19</sup> Mortati, C., (1946). *La Constitución de Weimar*, Sansoni, Firenze, 333.

En este sentido se puede afirmar que con Weimar “resulta positivizada una estrecha relación entre concepción (progresiva) de la democracia, forma de Estado y derechos fundamentales<sup>20</sup>”.

La Constitución de Weimar, con sus importantes contribuciones en materia de democracia económica, no representa solo el intento de democratizar un Estado liberal que se agrieta bajo el peso de los conflictos sociales de los primeros años del 900. Representa también el intento de racionalizar su forma de organización política que se derrumba con la ampliación de la representación; esto a través de la previsión de una “pluralidad de órganos puestos mutuamente en posición de equilibrio para que puedan anularse el uno al otro en el caso de abuso y de arbitrariedades<sup>21</sup>”.

En esta perspectiva, la “ cuestión-emigración” ha adquirido tales dimensiones que se ha planteado como prioridad no solo en la agenda política de las instituciones nacionales y europeas, sino, también, para ser advertida por la sociedad civil, con sentimientos que van desde la solidaridad hasta la acogida y a una desconfianza mal fingida, cuando no propio a abierta hostilidad.

La investigación se desarrolla para examinar, en la primera parte, las dinámicas de los flujos migratorios y la presencia femenina en las provincias de la Sicilia Oriental, utilizando también los datos facilitados por algunas de las Asociaciones de Asistentes Sociales presentes en el territorio y comprometidas en primera línea en la asistencia e integración de los migrantes, con especial atención a las protecciones de las mujeres víctimas de tráfico de personas; en la segunda parte se analizan los datos relativos a los más comunes tipos de actividades realizadas por las mujeres migrantes.

La tesis presenta un *excursus* histórico, considerado el entrelazamiento inmigración y emigración, primero se trata la emigración femenina y de Sicilia, configurando en concreto la realidad de Mesina. Cabe destacar el cambio de paradigma entre la emigración de antaño y las actuales, las consecuencias sobre los sistemas de protección, afectados en los años por diversas noticias legislativas, hoy en un contexto socio-económico cambiado, en el que se destaca la evolución del derecho laboral y de la seguridad social.

A partir de un primer elemento de reflexión surge la necesidad de una disciplina uniforme en el ámbito de la Unión Europea, completada con las

---

<sup>20</sup> Gambino, S., Los derechos sociales entre constituciones nacionales y constitucionalismo europeo, en *federalismos.it*, 24/2012, 2.

<sup>21</sup> La Neve, G. (2014) La atención sobre los derechos sociales, paradigma de un tiempo, en “*federalismo.it*”, n.12.



nacionales, tratando de hacer perceptivas las convenciones de la Organización Internacional de Trabajo, en materia de salud y seguridad, de no discriminación.

La condición se examina por medio de estadísticas recogidas, para comprender si las mujeres y las jóvenes se han integrado en el territorio o viven situaciones de marginación, tratando de encontrar maneras para una mayor inserción social y laboral. La investigación tiene en cuenta el proceso de integración social que se debe realizar en relación con la capacidad de las Instituciones públicas de poner en práctica el art. 3 de la Constitución Italiana: la igualdad formal y sustancial. La integración debería leerse como proceso social, cultural, político, económico<sup>22</sup>. Objetivo de esta investigación es el examen de la integración social a la luz del proceso legislativo, con el reconocimiento primario de los derechos humanos inviolables y los caminos de solidaridad para un desarrollo moral y social, dirigido a la realización de un concepto de ciudadanía global.

El trabajo de investigación realizado se refiere a las mujeres inmigrantes de los terceros países que llegan a la Sicilia Oriental para reagrupación familiar o motivos laborales y se centra en el entorno laboral en la integración social.

Para que el estudio de dicha realidad se convierta en un verdadero asunto teórico de investigación, deben tenerse en cuenta sea del fenómeno real, con sus implicaciones empíricas que de las reflexiones sobre los fenómenos migratorios, de la legislación nacional, supranacional y de la jurisprudencia.

Objetivo general de la investigación es establecer si las mujeres de terceros países viven una condición de marginación o son integradas en el territorio y en el marco jurídico, con el reconocimiento de los derechos civiles y sociales, como personas y como trabajadoras,

también con respecto a las variables sociales que pueden favorecer /desfavorecer la integración en las comunidades de referencia.

Para la protección de la persona, la cuestión de la inmigración femenina requiere la atención del jurista y del intérprete, para una evaluación de la normativa existente y las interpretaciones jurisprudenciales<sup>23</sup> capaces de detectar, respetando

---

<sup>22</sup> Monereo Pérez J. L. (2021), Políticas de inmigración y mercados de trabajo inclusivos, (a cura di) Porras ramírez Y.M., Requena De Torre M. D., L'inclusión de los migrantes en la Union Europea y Espana. Estudio de sus derechos, Aranzati- Navarra, p. 179-258.

<sup>23</sup> Cortese, E.R. (2014). *El extranjero y el juez*. UTET.

los derechos fundamentales<sup>24</sup>, qué respuestas ofrecer a las demandas de protección de la mujer emigrante como persona<sup>25</sup>

Es de general reconocimiento que el valor de la persona se pone en el fundamento de toda cultura y, a pesar de su dinamismo, mantiene su propia identidad capaz de interrogarse y transformarse, al operador del derecho corresponde la tarea de identificar posibilidades y limitaciones que la legislación debe ofrecer.

Es actual la discusión sobre los derechos sociales en la U.E como finalización de los derechos de libertad entendidos en su sentido de “derechos fundamentales”, que caracterizaron su desarrollo, con respecto a las lagunas en materia tanto del Tratado constitucional como del tratado de Lisboa, a comparación con el modelo social al que todos los Estados miembros de la Unión Europea pretenden inspirarse. En este sentido es evidente que las dificultades en materia de protección de los derechos sociales han de atribuirse a las políticas de rigor impuestas por la propia Unión ( y, en particular por el eje franco-renano) hasta la explosión de la pandemia, para favorecer la resistencia del euro y la competitividad de la economía europea en el mercado global en presencia de la grave crisis financiera, pero es innegable que en el plano social Europa no tiene un papel distributivo de los recursos comparable a el de los Estados miembros, a los que sigue compitiendo la palanca del régimen fiscal y la de las cotizaciones sociales.

El problema de la afirmación de los derechos sociales en la UE tiene que ser abordado de hecho, en el marco de los cambios del derecho y del fenómeno de la “globalización”, por supuesto, también a la luz de la epidemia pandémica, sobre la cual ya existe una importante producción científica. Cabe observar que hasta la explosión de la difusión de la Covid-19, había perdido el papel la norma jurídica como fuente privilegiada del derecho, mientras, por el contrario, ha adquirido espacio en el sistema de las fuentes la jurisprudencia, en primer lugar constitucional. Y las temporadas de crisis de las instituciones legislativas son siempre, temporadas donde se afirma el protagonismo de los Tribunales de justicia: los “jueces de las leyes”.

En la tesis se presentan los resultados de las investigaciones en el contexto elegido, sobre todo en la provincia de Mesina, para examinar la inmigración femenina y la integración a la vista del proceso legislativo en curso, para el

---

<sup>24</sup> Dal Lago A.(1999). No personas, la exclusión de los migrantes en una sociedad global. Feltrinelli. Villa, A. (2008). Inmigración: Legislación italiana entre fuentes de derecho y legislación social. Patti. Kinart.

<sup>25</sup> Maciotti, M., I. (2006). Migración de mujeres, Macerata. Eum ediciones Universidad de Macerata.

reconocimiento de los derechos humanos inviolables, para ver cómo operan los centros de acogida, los policlínicos, las instalaciones que proporcionan asistencia a los inmigrados.

Se relacionan objetivos y técnicas: los análisis cuantitativos, útiles para identificar el número de mujeres y los proyectos de integración del sistema social y los métodos cualitativos mediante la “observación participante”, para alcanzar el objetivo de identificar las posibles realidades de marginación o de integración.

En esta perspectiva, se ha intentado conjugar los caracteres de la investigación jurídica, tradicionalmente anclada en metodologías analíticas deductivas, con los de la investigación social, que, privilegian modo de análisis “en el campo” mediante el análisis de los fenómenos y la recogida/ estructuración de datos emergentes de relaciones estadísticas.

La base objetiva de análisis se da por flujos migratorios femeninos, con referencia en particular a aquellas mujeres precedentes de “terceros” países (extra UE), llegadas a Sicilia para reagrupación familiar, para motivos laborales o que huyen de situaciones de conflicto o peligro por su seguridad.

Notablemente amplio, se presenta, por lo tanto, el campo de análisis de las situaciones jurídicas implicadas: de los perfiles de derecho laboral a la protección de las situaciones familiares, hasta la protección de la persona y de los derechos fundamentales, mientras que la perspectiva del fenómeno está en proceso de otros cambios. De hecho, la pandemia de COVID-19 y las correspondientes medidas de prevención y apoyo están cambiando el panorama social, político y económico radicalmente y, posiblemente, duradero. Las dinámicas migratorias y de movilidad se invierten obviamente de forma directa. Y también los procesos de integración (o, al revés, de marginación) se transforman, en formas que empiezan solo ahora a transparentar.

Adquiere importancia asimismo, también el perfil del tráfico de personas, con atención a las víctimas del fenómeno. El monitoreo de hecho ha detectado, una multiplicación continua de los casos de trata, que toman muchas veces los hábitos de la explotación sexual.

En relación con los resultados previstos, se identifican las metodologías de análisis jurídica más adecuadas, también teniendo en cuenta la interacción necesaria con la legislación europea y con la jurisprudencia de los tribunales supranacionales. Sobre todo parece oportuno delimitar en torno a tres ejes el ámbito de análisis: a) protección de los derechos de la persona y el contraste los fenómenos de trata; b)

dinámicas familiares y reagrupación familiar; c) relaciones laborales y protección de las trabajadoras, en contraste con los fenómenos de “trabajo clandestino” y explotación e instrumentos de emersión del trabajo sumergido y regularación de los contratos. Con respecto a este último punto, de hecho, parece oportuno destacar como las políticas de protección y ayuda a la integración de las mujeres inmigrantes trabajadoras no presentan en Italia un marco regulatorio exhaustivo, capaz de ofrecer las necesarias protecciones y garantías, sobre todo en caso de maternidad.

Resulta funcional, por lo tanto, antes de proponer estrategias e instrumentos de garantía de las situaciones jurídicas, analizar datos y dinámicas de los flujos migratorios y de la presencia femenina en las provincias de la Sicilia Oriental así como los datos sobre el empleo de trabajo y las tipologías de actividades realizadas por las mujeres migrantes. Basándose en estas estadísticas se deben comparar los resultados de la jurisprudencia supranacional, en particular del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la UE; en el punto, sin embargo, merece la pena señalar como hasta ahora los resultados alcanzados por las intervenciones de las instituciones UE no han aparecido capaces de ofrecer respuestas eficaces para poner en práctica como afirmado por los Tribunales. Sin embargo, teniendo en cuenta como las políticas de la inmigración (para regular las entradas) y las políticas para los inmigrantes (para favorecer la integración de los inmigrantes que están en el territorio para estancias más o menos duraderas) hoy se basan en la única consideración de los denominados “*immigration regimes*”, se debe subrayar como necesita una política europea de inmigración, con el fortalecimiento de la eficacia de los acuerdos y de los medios de lucha contra los fenómenos de irregularidad.

Segun Guala “en las investigaciones sociológicas basadas en situaciones de la vida, el trabajo de tablas y de descomposición y tratamiento de datos es difícil”.<sup>26</sup> El estudio sociológico no puede prescindir del análisis profundo del fenómeno social. A partir de estas premisas no puede que discernir una interacción constante entre investigador y actor social, que implica un acercamiento progresivo y constante.

El objeto de estudio de la cual parte el análisis de los fenómenos sociales está constituido por los actos interactivos entre los actores sociales. Se basa en la recogida de datos y de las informaciones, la codificación en categorías y subcategorías y el análisis, mediante el desglose de la información cualitativa recogida y la conceptualización.

---

<sup>26</sup> Guala, C. (1991). *Los senderos de la investigación social*. Roma. La Nuova Italia, p. 124.

La investigación cuantitativa se pregunta por qué y la cualitativa cómo; así nos explica un prestigioso sociólogo<sup>27</sup>: los métodos cualitativos en sociología nacieron con una fuerte vocación práctica, dirigida a encontrar respuestas a los problemas de la inmigración, de la inclusión y de la desviación social”.

En relación con los objetivos que deben alcanzarse, la investigación cuantitativa y cualitativa ayuda a comprender el análisis jurídico del fenómeno y de la migración femenina: de hecho las estadísticas son útiles para localizar los datos y mediante la observación participante es posible captar las dificultades para la inclusión social y examinar de esta manera la legislación vigente y las posibles lagunas existentes en la misma.

Por medio de la observación participante dentro de las comunidades, se trata de detectar la ruta de alejamiento de situaciones de violencia, ver cuántas mujeres logran integrarse en el territorio italiano, a través de un proceso de reinserción social, también con la ayuda de la Grounded Theory, formulada en los años sesenta por parte de Barney G. Glaser y Anselm Strass.<sup>28</sup>

La metodología utilizada ha sido sea la jurídica, sea la de la investigación sociológica en términos cuantitativos y cualitativos.

En función del objetivo que ha de cumplirse se han usado relaciones correspondientes a las mujeres extranjeras, post desembarque, para comprender las razones que les motivaron a abandonar su país de origen; en el mundo del trabajo, con el fin de conocer el número de mujeres desembarcadas o escapadas de situaciones de explotación y entender las variables que pueden obstaculizar o favorecer un proceso de reinserción social y supervisar cuántas mujeres se integran en el territorio italiano; en los centros de acogida y en los policlínicos con el objetivo de detectar el camino de alejamiento de situaciones de violencia y reunir informaciones sobre las dinámicas relacionales de los sujetos valorados.

La información así obtenida hace comprender si los programas establecidos tanto a nivel estatal como territorial, son funcionales o no y que posible verificación puede ser introducida para resolver problemas que se van a subrayar.

La expansión de los flujos migratorios, de hecho, con la entrada de un número cada vez mayor de mujeres extracomunitarias en el territorio Italiano, ha

---

<sup>27</sup> Corbetta, P. (1999). *Metodología y técnica de la investigación social*. Bologna. Editorial Il Mulino, p. 2.

<sup>28</sup> Glaser, G.B. del departamento de Sociología de Columbia University y Strauss A. de la Universidad de Chicago. Propusieron su método y su especial técnica de estudio a investigadores y estudiosos de ciencias sociales en 1967, en la introducción del libro “*The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*”, la búsqueda cualitativa, p.126-127.

hecho necesario una aplicación de la legislación en materia de inmigración y protección, aunque muchas normas aún no se han aplicado; a partir de un breve *excursus* sobre la legislación en materia, de la ley 30 de diciembre de 1986, n.943 a la “ley Martelli” (n.416 de 1989) y hasta al “decreto Dini” (n.589 de 1995), se ha hecho hincapié también en el problema de la trata de mujeres con fines de explotación sexual. Una medida muy significativa, para proteger la condición de la mujer está constituida por el art. 18 L.6 de marzo de 1998 n.40.

Para captar incluso la dimensión práctica y de aplicación del fenómeno, también se han utilizado las actividades de reconocimiento de un proyecto (financiado por el Departamento de Igualdad de Oportunidades) actualmente en itinere, en el territorio de la Sicilia Oriental, confiado a la Asociación “Penelope” de Taormina en materia de trata y de explotación. En la elaboración del tema de la inmigración femenina, se han efectuado verificaciones, principalmente, en las comunidades, en los lugares de trabajo, en los policlínicos de la Sicilia Oriental, con especial referencia a la zona geográfica de la provincia de Mesina y en asociación con organismos institucionales, Ayuntamiento, Prefectura y grupos de voluntarios.

Atención sanitaria de hecho se les da, también en Mesina, a migrantes y mujeres, que gratuitamente pueden ser acompañadas en todas sus necesidades fundamentales (embarazo, maternidad) por médicos y voluntarios para garantizar condiciones de vida digna.

# CAPITOLO 1.- LE ROTTE DELLE MIGRAZIONI FEMMINILI DA E VERSO LA SICILIA

## 1. - I FLUSSI MIGRATORI NEL MEDITERRANEO E IL RUOLO DELLA SICILIA

Il mar Mediterraneo ha un significato intenso, ma diverso per ogni soggetto.

L'incremento dei flussi migratori internazionali verso l'Europa ha determinato una situazione particolare soprattutto per quei Paesi che, come l'Italia, proprio per la loro posizione geografica, costituiscono il necessario punto d'accesso al Continente europeo dalle regioni africane e medio orientali; in particolare la Sicilia rappresenta lo snodo cruciale delle migrazioni che si svolgono nel Mediterraneo e, proprio negli anni più recenti, ha richiamato più volte l'attenzione dei media per le drammatiche condizioni dei migranti che giungono via mare e per la necessità di adeguare le strutture di prima accoglienza e di primo aiuto. La Sicilia, isola nel Mediterraneo, accetta con generosità gli arrivi continui, è terra di accoglienza e di scambio tra diverse culture del Mediterraneo. La comunità tunisina, ad esempio, è presente in Sicilia da oltre 40 anni e ancora oggi avvengono scambi culturali<sup>29</sup>. In questi anni, infatti, si è registrata anche una sorta di mutazione delle caratteristiche dei flussi migratori che da "transitori" sono diventati più "stanziali". Individui e gruppi familiari stranieri che si trattengono sul territorio siciliano, rappresentano un significativo banco di prova per le politiche di integrazione, nell'ambito delle quali un ruolo imprescindibile è svolto dalle associazioni di assistenza e volontariato. In base ai dati Istat, al 1° gennaio 2018, gli stranieri residenti nel territorio regionale sono 193.014, pari al 3,8% della popolazione residente in Sicilia. L'incremento di quasi 4mila unità rispetto al 2017 conferma un ormai consolidato rallentamento dei tassi di incremento che avevano caratterizzato il periodo 2007-2014. Nel 2018 – come negli anni precedenti – la popolazione maschile straniera, risulta predominante per ammontare (circa 10mila maschi in più rispetto alle femmine) e si conferma mediamente più giovane rispetto a quella femminile.

La Sicilia, come l'Italia, sembra caratterizzata da una popolazione eterogenea in termini di Paese di provenienza.<sup>30</sup> La popolazione residente in Sicilia proveniente dalle Filippine al 1° gennaio 2020 è la seguente: Filippini in Sicilia: 4.897 su 189.713

---

<sup>29</sup>L'avvocatura messinese si è incontrata con la quella tunisina alla presenza del premio Nobel per la Pace 2015, Avvocato Adbellazziz Essid, per un gemellaggio al Teatro Vittorio Emanuele di Messina nel corso dell'evento "Diversità ed integrazione", organizzato dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Messina e dal Consiglio Nazionale Forense, il 12 maggio 2018.

<sup>30</sup>VI Rapporto Migrazioni in Sicilia 2018.

stranieri in Sicilia (2,6%) Filippini in Italia: 157.665 su 5.039.637 stranieri in Italia (3,1%)<sup>31</sup>.

La condizione di immigrazione sottopone i soggetti coinvolti a forme di adattamento, alcune percepibili (alimentare, abbigliamento) altre più profonde, come i valori e le scelte. La Sicilia è ai primi posti per popolazione straniera regolarmente soggiornante. Il maggior numero di permessi si riscontra nelle province di Catania (23.456) e Palermo (20.619). La provincia di Ragusa (16.772) evidenzia una dimensione particolarmente significativa, superando anche la più grande provincia di Messina (16.185). Si segnala invece una bassissima presenza di permessi di lungo periodo in province “poco attraenti” come Caltanissetta, Agrigento ed Enna, probabilmente aree di passaggio per migrazioni verso altri territori. La percentuale risulta molto bassa anche nella provincia di Catania in quanto sul suo territorio sono presenti grandi centri di prima e seconda accoglienza. La provincia mostra infatti il più elevato numero di permessi con scadenza: oltre 14mila. Le femmine dispongono di maggiori permessi a tempo indeterminato rispetto ai maschi: il 52,5% delle prime, infatti, possiede un documento di lungo periodo, a fronte del 41,0% dei maschi<sup>32</sup>. La presenza femminile deve inquadrarsi, da un lato, nell’ambito delle dinamiche familiari, (avuto riguardo anche alle normative in tema di ricongiungimento, richiedenti asilo e politiche per contrastare i fenomeni di sfruttamento e tratta) e dall’altro in quello di una piena tutela e realizzazione della persona, anche attraverso le dinamiche del mondo del lavoro. Dai dati emergenti su scala nazionale, circa 8 donne su 10 sono presenti in Italia per motivi di ricongiungimento familiare o di lavoro; si tratta per lo più di lavori nel settore dell’assistenza delle persone o di *part-time* (spesso stagionali) legati alle attività economiche della regione (agricoltura). Le politiche sociali di assistenza ed aiuto all’integrazione delle donne immigrate lavoratrici non presentano, tuttavia, un quadro normativo esauriente, soprattutto per l’assenza di un quadro di azione organico ed in grado di offrire le necessarie tutele e garanzie, anche e specialmente in caso di maternità.

Il termine “immigrato” implica un inserimento nella società del paese di accoglienza e assume valenza giuridica il collegamento dell’immigrato con il paese di origine, che si manifesta sotto il profilo culturale e dei connessi diritti fondamentali. Negli anni ‘70 e ‘80 del Novecento, ai tradizionali fenomeni di mobilità si aggiungono le grandi migrazioni dei Paesi del Terzo Mondo. Paesi come

---

<sup>31</sup>I dati tengono conto dei risultati del Censimento permanente della popolazione. Elaborazione su dati ISTAT.

<sup>32</sup> Dati e statistiche da: [www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it).



L'Italia, la Spagna, adesso cominciano a diventare terre di immigrazione, che inizia dai paesi nordafricani a cui si aggiungono a partire dagli anni '90 gli arrivi dall'Albania, dalla Cina e dall'area indiana; è aumentato anche il numero di immigrati clandestini e rifugiati per motivi politici, soprattutto dopo le c.d. "Primavere africane". Cambia la geografia delle provenienze, infatti mentre all'inizio degli anni '90 l'Africa risultava il primo continente di origine degli stranieri in possesso di permesso di soggiorno, poiché oltre un terzo soggiornanti in Italia proveniva da un paese africano; invece vent'anni dopo, solo un quinto dei soggiornanti risulta originale del continente africano (53,4%).<sup>33</sup>

Si stima che in Italia vivono circa 800.000 cittadini, discendenti africani.

Nel 2020-2021, sicuramente a causa della diffusione del Covid 19, si è registrato un decremento del 28% di immigrati provenienti dai Paesi africani, oggi presente il 22%.<sup>34</sup>

Al 1° Gennaio 2021 sono 5.035.643, gli stranieri residenti in Italia e rappresentano l'8,3 % della popolazione residente, di cui 2.609,608 Donne.<sup>35</sup>

In Sicilia sono residenti 190.974, il 3,8 % del territorio nazionale e le Donne sono 91.488<sup>36</sup>.

E' necessario destinare più fondi per il rafforzamento delle politiche di integrazione degli stranieri e per la valorizzazione del rimpatrio assistito.

La Sicilia ha avuto delle fasi migratorie, come il resto dell'Italia. Come evidenziano gli studi sulla Sicilia, ad inizio Novecento una parte dei settori produttivi fino a quel momento immuni alla crisi, come l'agrumeto e le imprese artigiane, venivano ad essere penalizzati, dall'ingresso nei circuiti globali, della produzione del commercio da fasi depressive<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> [www.comuniitaliani.it](http://www.comuniitaliani.it).

<sup>34</sup> <http://dati.istat.it> Dati Istat

<sup>35</sup> Dal Sito YOU TREND

<sup>36</sup> [www.tuttiitalia.it](http://www.tuttiitalia.it).

<sup>37</sup> Chiara L. (2005). *Dinamiche finanziarie e ceti urbani a Messina tra '800 e '900*, in L. Chiara (a cura di), *Attività produttive e dinamiche socio-culturali in Sicilia in età moderna e contemporanea*, Roma, Aracne p. 57 s.s..

### ***1.1.-Dagli anni Ottanta: l'iter dell'immigrazione straniera in Italia***

Dalla fine degli anni '70 la posizione italiana nel sistema migratorio internazionale ha subito un profondo cambiamento, dovuto alla crescita economica, alla crescita dello Stato sociale, che ha portato ad una diminuzione dei flussi in uscita ed ad un aumento dei rimpatri.

Nel 1981, la presenza straniera in Italia si aggirava intorno le 200.000 unità e le comunità più numerose erano quella francese con 23.043 individui, quella americana con 18.546 individui<sup>38</sup>.

Dieci anni dopo, nel 1991 il numero degli stranieri saliva a 356.159 unità e le comunità più numerose erano quella marocchina, tedesca e tunisina. L'Italia sicuramente era un paese di attrazione per la sua posizione geografica, ma anche a causa delle crisi geopolitiche, economiche e disastri ambientali, inducevano i migranti ad abbandonare il proprio paese, lasciandosi alle spalle epidemie, guerre e povertà, alla ricerca di una vita migliore. I motivi dei trasferimenti erano principalmente la ricerca di un'occupazione, motivi di studio e ricongiungimenti familiari, ma anche turismo e motivi religiosi. Negli anni sono diminuiti i gli immigrati provenienti dall'Africa e sono aumentati quelli provenienti dalla Romania, Ucraina, Polonia e ex Jugoslavia. I cittadini stranieri si concentravano al Nord Italia, (58,7%), al centro, (28,3%) al Sud (8,9%) e alle isole in percentuale minore (4,1%). Ovviamente l'arrivo dei migranti poneva delle problematiche connesse all'integrazione, ai servizi di assistenza. Gli italiani, ritenevano gli immigrati un pericolo per la propria cultura e per la propria identità, (23,9%), “una minaccia per l'occupazione” (29,2%), “per l'ordine pubblico e la sicurezza delle persone”, (39,7%). L'inizio del XXI secolo vede aumentare il numero dei migranti e nel 2009 il nucleo più consistente degli stranieri è quello rumeno (887.763 individui), seguito dagli albanesi (466.684 individui), dai marocchini (431.529 individui) e poi dai cinesi (188.352), dai tunisini, polacchi, moldavi e indiani<sup>39</sup>.

L'Italia nell'ultimo decennio ha triplicato la percentuale di migranti, con un flusso in entrata che, ad eccezione della Spagna, è senza uguali tra gli stati membri. Tuttora questi stranieri continuano ad essere occupati, per la maggior parte con manodopera non specializzata, irregolare e specialmente al Sud, con salari al di sotto della media. La questione occupazionale continua a rimanere un problema

---

<sup>38</sup>ISTAT, Serie Storiche, Tav. 2.15- *Stranieri residenti in Italia secondo le principali cittadinanze ai censimenti 1981,1991,2001 e anni 2002-2009 (valori assoluti e composizioni percentuali)*, disponibile online al Sito <http://www.seriistoriche.istat.it>.

<sup>39</sup>Dati [www.istat.it](http://www.istat.it)

comune e si accede al mercato del lavoro con molta difficoltà. Oggi la presenza degli immigrati costituisce, però un rimedio al continuo processo di invecchiamento della popolazione italiana e anche al basso tasso di natalità; infatti al calo delle nascite da parte delle mamme italiane avviene una compensazione con i figli degli immigrati.

L'Italia negli ultimi trent'anni anche se mantiene una quota di migrazione è divenuta oggi una delle mete prescelte da molte migliaia di immigrati<sup>40</sup>.

Oggi la popolazione straniera residente in Italia al 1 Gennaio 2021, si attesta su 5.035.643, 8,5% della popolazione residente.

In Sicilia, 12.515 maschi e 8.600 Femmine, per un totale di 21.115. A Messina, 8.256 Maschi e 7.231 Femmine, per un totale di 15.487.<sup>41</sup>

## **2.- DIRITTI SOCIALI FONDAMENTALI**

La formula “diritti sociali” ha avuto alterne fortune negli ultimi secoli. La prospettiva storica aiuta a mettere a fuoco l'evoluzione di tali diritti come diffusisi in Europa, con l'affermazione dell'economia moderna e della società di massa ed in particolare nelle costituzioni di democrazia pluralistica, ove diventa costante l'inserimento di tali diritti. Si pone così, da un lato, la dialettica – che accompagna tutta la riflessione sui diritti sociali – fra necessaria *interpositio legislatoris* e immediata giustiziabilità degli stessi (oggi accentuata dalla cd. “tutela multilivello” in ambito euro-unitario) e, dall'altro lato, la problematica (che si intreccia con la prima) relativa al “costo” dei diritti sociali. Al fondo di tali questioni permane la domanda sul “fondamento di valore” dei diritti sociali e dunque sul significato degli stessi nelle moderne democrazie pluralistiche<sup>42</sup>.

Infatti, il concetto di diritti sociali quale pretese di ricevere prestazioni pubbliche (riguardanti, ad esempio, l'istruzione, la sicurezza sociale, il diritto al lavoro, la libertà sindacale, il diritto di sciopero, la tutela della salute e dell'ambiente, i servizi culturali, e così via), avanzate da soggetti che versano in situazioni di bisogno, è maturato nel contesto del passaggio allo stato di diritto costituzionale tipico delle democrazie pluraliste, fondate su una costituzione rigida e garantita. Laddove, alle tradizionali libertà negative, dirette ad impedire ingerenze dello Stato nelle autonomie degli individui, si affiancò il riconoscimento di posizioni soggettive

---

<sup>40</sup>Chiara L, Frisone F.( 2016). *Immigrazione ed emigrazione in Italia, in Immigrazione e condizione giuridica dello straniero* a cura di Moschella G. e Buscema L., Aracne editrice, p.61.

<sup>41</sup> [www.tuttitalia.it](http://www.tuttitalia.it)

<sup>42</sup>Benvenuti, M.(2012). *Diritti sociali, in Dig. Disc. Pubbl., Agg.*, Torino, p. 220.

ulteriori, dalla incerta natura giuridica, identificabili nei diritti politici, afferenti alla partecipazione del soggetto alla vita dello Stato, e nei diritti sociali, invocanti trattamenti più favorevoli per predeterminate situazioni di debolezza, la cui tutela rinviava ad un ruolo attivo dello Stato nel soddisfare l'esigenza di pieno sviluppo della persona e l'effettiva partecipazione dei singoli e dei gruppi alla formazione delle decisioni politiche.

Quello dei diritti sociali è però un concetto suscettibile di equivoci, anche perché esposto ai condizionamenti politici congiunturali, specie alla luce della ricorrente loro riconduzione al di fuori della categoria dei diritti fondamentali della persona e, talvolta, finanche in contrapposizione con questi ultimi.

Il crollo del mito dello Stato sovrano e autoreferenziale e la crisi dei paradigmi culturali che hanno ispirato, nel secondo dopoguerra, il recupero del modello del *Welfare State* hanno posto le premesse per una riscoperta del principio di solidarietà, soprattutto nella sua declinazione orizzontale. L'attuazione di tale principio costituisce una condizione necessaria per l'esercizio di quei diritti all'inclusione di cui si è detto, diritti che rappresentano i primi connotati di un nuovo sistema di garanzie sociali che realmente possa fare conto del contributo di tutti i soggetti della società civile. L'ormai acquisita consapevolezza dell'insufficienza degli apparati autoritari statali a garantire i presupposti solidaristici dello Stato sociale chiama in causa il tema della responsabilità (tanto quella dei governanti che quella dei governati), richiedendo, altresì, un ripensamento complessivo dello stesso principio di sovranità popolare, ancor più nella prospettiva del processo d'integrazione sovranazionale<sup>43</sup>. I diritti sociali, quindi, che riflettono una certa maturazione della società che esprime nuove esigenze e valori come la coesione sociale, l'uguaglianza non solo formale ma sostanziale e la solidarietà, presuppongono progressivi interventi attuativi che dipendono dalla effettiva capacità economica degli Stati, ciò di fatto rischia di mettere in crisi i sistemi di welfare più evoluti, trattandosi di un campo in continua trasformazione e di portata fortemente innovativa, che richiede un adeguato impegno finanziario. Ciò significa che i differenti sistemi di welfare, adottati dagli Stati membri, incidono sul successo dell'innovazione in campo sociale nella misura in cui non risultano ancora in grado di sviluppare un quadro metodologico capace di far fronte alle sfide emergenti, attraverso soluzioni che diano spazio a misure destinate ad assicurare protezione sociale adeguata ed interventi

---

<sup>43</sup> Viroli M. (2001). *Repubblicanesimo. Una nuova utopia della libertà*, Roma-Bari 1999 e Bobbio N. – Viroli M., *Dialogo intorno alla Repubblica*, Roma-Bari, Laterza, spec. 39 ss..

incentrati sulla prevenzione di situazioni a rischio, che potrebbero causare la povertà e l'esclusione sociale di individui e famiglie<sup>44</sup>.

L'attuale scenario di grave crisi sociale ed economica, generato dalla pandemia, ha messo ulteriormente in crisi il rapporto tra immigrazione e cittadinanza e minaccia l'effettività della tutela antidiscriminatoria e paritaria, specie per quanto riguarda il lavoro e i diritti sociali di protezione (sicurezza sociale), che vorrebbero negarsi, o quanto meno ridursi nei confronti degli immigrati e rispetto ai cittadini, utilizzando a mo' di grimaldello i vincoli di bilancio imposti agli stati dalla nuova governance europea.

Di conseguenza, il giudizio di ragionevolezza, ancorato al principio di eguaglianza, e applicato in sintonia con le interpretazioni evolutive della giurisprudenza internazionale sul divieto di discriminazione, si conferma quale tecnica di tutela sufficientemente adeguata dei diritti sociali degli immigrati. Esso integra la normativa comunitaria e consente di ridurre le differenze di status. Il cammino è però ancora lungo ed esso rischia di interrompersi a causa degli incerti scenari determinati dalle crisi politico-istituzionali, sociali ed economiche<sup>45</sup>.

GARILLI spiega che tale incerto scenario segna il passaggio alla seconda modernità, in cui prevale la "società del rischio".

Infatti il rischio, l'incertezza sociale rappresentano la discriminante rispetto alla prima modernità, caratterizzata dalla diffusione delle politiche "*welfaristiche*".

### **2.1.- La protezione degli Immigrati e l'assistenza sanitaria**

Diverse Istituzioni internazionali si sono interessate al tema della protezione del lavoratore migrante. Tema controverso è la crescita demografica e gli effetti sulla previdenza.

La Convenzione del Consiglio d'Europa n.93 del 1997 insiste sul pari trattamento in tema di sicurezza sociale, assistenza e informazione del lavoro. Le Convenzioni Internazionali dell'OIL riprendono il concetto di dignità del lavoratore,

---

<sup>44</sup> Farina B. M.(2008). *Diritti sociali e prospettive di sviluppo del Welfare europeo*, Bologna, il Mulino, p. 147.

<sup>45</sup> Garilli A., *Immigrati e diritti sociali, in temilavoro.it | volume 7, n. 1 del 2015 | sinossi internet di diritto del lavoro e della sicurezza sociale*, p. 3,"Questo scenario mette in crisi il rapporto tra immigrazione e cittadinanza e minaccia l'effettività della tutela antidiscriminatoria e paritaria, specie per quanto riguarda il lavoro e i diritti sociali di protezione (sicurezza sociale), che vorrebbero negarsi, o quanto meno ridursi nei confronti degli immigrati e rispetto ai cittadini, utilizzando a mo' di grimaldello i vincoli di bilancio imposti agli sttai dalla nuova governance europea" e p. 24 in BECK U., "*Verso la società del rischio. Verso una seconda modernità*".(2000).Roma.Carocci.

che costituisce il parametro per valutare l'equità delle condizioni di lavoro, il salario, la limitazione della libertà contrattuale. Già dal 1975, nella convenzione n.143 erano inserite disposizioni volte a garantire un livello base di protezione e si riferiva ai diritti umani fondamentali, che comprendono anche i diritti dei lavoratori. La promozione della sicurezza e salute sul lavoro, la prevenzione degli infortuni e malattie professionali rappresentano gli elementi fondamentali (n.155/81), <sup>46</sup>si promuove anche il principio d'eguaglianza di trattamento (2005)<sup>47</sup> per assicurare uno standard sia sotto il profilo della tutela dei diritti umani, che sotto quella della non discriminazione. L'OIL, con le proprie norme, sin dal 1975, ha contribuito a migliorare le politiche migratorie a livello nazionale ed internazionale e si prefigge di perseguire la giustizia sociale con migliori condizioni di lavoro (orari, durata massima delle giornate lavorative), tutela dei minori e delle donne<sup>48</sup>. La Commissione Europea mediante il Pilastro Europeo dei diritti sociali, s'ispira ai trattati, e alla Carta Europea dei diritti fondamentali, volendo affrontare le sfide sociali emergenti e i nuovi sviluppi nel mondo del lavoro, per poter promuovere migliori condizioni di lavoro e di vita in tutta l'Unione e per realizzare un'economia sociale di mercato competitiva, che tenda al progresso sociale. La Costituzione Italiana si occupa esplicitamente dei diritti fondamentali: diritto alla salute (art. 32), in tema di previdenza (art.38), matrimonio e famiglia (artt.29 e 30), scuola (art. 33 e 34).

I diritti da tutelare sono tanti ed articolati, ma sarà dato particolare rilievo all'assistenza sanitaria, in considerazione del fatto che la salute dell'immigrato va considerata in contesti più globalizzati, in quanto abbraccia anche la salute della popolazione ove l'immigrato si reca. L'immigrazione determina, per il soggetto, la necessità di adeguarsi al contesto di riferimento del paese ospitante, con tutte le conseguenze del caso in termini di godimento dei diritti sociali e di tutele delle situazioni collegate alle prestazioni del *Welfare*.

---

<sup>46</sup> Legge n.155/81 riguardante l'adeguamento delle strutture e delle procedure per la liquidazione delle pensioni e per i trattamenti di disoccupazione e misure urgenti in materia previdenziale e pensionistica.

<sup>47</sup> D. Lgs.145/2005 dà attuazione alla normativa comunitaria sull'attuazione del principio della parità di trattamento tra uomini e donne con riguardo all'accesso al lavoro, alla formazione e promozione professionale e alle condizioni di lavoro.

<sup>48</sup> OIL, Convenzione 143, del 24 giugno 1975.

### 3.- L'IMMIGRAZIONE FEMMINILE NELLA SICILIA ORIENTALE (ANALISI DEL FENOMENO IN TERMINI STATISTICI): *EXCURSUS* STORICO

In relazione alla prima parte della ricerca, dedicata alla analisi dei flussi migratori ed alla evoluzione degli stessi, anche in relazione alla considerazione della Sicilia come Regione di destinazione e non più solo di transito, l'analisi<sup>49</sup> permetterà di individuare le basi teoriche ed i criteri ordinanti per una lettura dei dati relativi al quadro migratorio verso la Sicilia, tradizionalmente considerata terra di migrazioni<sup>50</sup>; i dati in questione saranno forniti da alcune associazioni (Penelope, Eluna Onlus), operanti nel sociale ed impegnate nelle attività di monitoraggio ed assistenza ai migranti nelle provincie della Sicilia orientale.

L'Associazione Penelope si occupa della Tratta di esseri umani ed ha sede a Gaggi, in Provincia di Messina.

Invece l'Associazione Evaluna Onlus si occupa di violenza di genere e stalking, tramite l'attivazione di servizi specifici anche in favore di donne straniere e si trova a Messina.

Ai fini di una più completa analisi, inoltre, sarà considerato altresì un breve quadro storico dell'evoluzione dei flussi migratori femminili in Italia e specialmente in Sicilia fino ai giorni nostri, al primo semestre dell'anno 2021, partendo dagli anni settanta, per comprendere, attraverso le tappe evolutive, la dialettica migrazione – lavoro- inserimento sociale. Difatti occorre sottolineare come i flussi migratori al femminile erano una realtà presente, anche se con numeri meno significativi, già dagli anni settanta, quando il lavoro delle donne immigrate ha la funzione di sostituzione dell'attività lavorativa per la quale non si riscontra una risposta da parte degli italiani (lavoro domestico, a tempo pieno o ad ore, servizi di pulizia e cura degli ambienti), con una prevalenza di richieste di personale anche non specializzato;<sup>51</sup> negli anni 80 si passa ad una sistematizzazione del lavoro di collaborazione domestica, con incremento dei contratti a tempo pieno ed una significativa emersione dal sommerso delle attività di *baby-sitting* cura delle

---

<sup>49</sup>Spedicato Iengo E.. (2011). *Migrare al femminile in una provincia del centro sud. Aree critiche, traiettorie lavorative, strategie di inserimento*. Franco Angel, p.184 e s.s..

<sup>50</sup>Barillaro, C. (1994). *L'immigrazione straniera in Sicilia*, Messina. Facoltà Magistero dell'Università di Messina, p.102 e s.s.; Gierotto, A. (2000). *L'Immigrazione straniera a Milazzo*, Me, Sicilia . Sistam, p.135; Sciarba, A. (2013). *Storie di donne emigranti in Sicilia*, in M. A cura di Pirrone, Palermo: Mimesis, p.153 e ss..

<sup>51</sup>Ambrosini, M. (2001). *La fatica di integrarsi: Immigrati e lavoro in Italia*. Bologna: il Mulino, pp.58,59.

persone; siamo in una fase di migrazioni temporanee, nella quale si assiste a fenomeni di permanenza nei paesi di destinazione finalizzati al guadagno ed al ritorno nei paesi di origine. Diverso invece il fenomeno delle migrazioni dai paesi dell’Africa o dell’Asia; particolarmente per i primi, infatti, le migrazioni femminili avvengono principalmente in funzione di ricongiungimento familiare: in questo caso si tratta, evidentemente, di migrazioni con finalità di stabilimento, che in molti casi, tuttavia, vede la donna immigrata non inserita nel tessuto sociale e lavorativo del paese ospitante, ma relegata in casa e rigidamente sottoposta ai vincoli ed alle decisioni maritali o dei figli maschi adulti. Negli anni Novanta si assiste ad un incremento di quelle che abbiamo già definito come “migrazioni autonome”: in particolare si registra un aumento di personale addetto a funzioni di cura ed assistenza (colf e badanti), con un forte tasso di radicalizzazione sul territorio ed inserimento sociale (con matrimoni misti, scolarizzazione dei figli e definitivo trasferimento nel territorio italiano); un tale fenomeno apparirà ancora più evidente negli anni duemila. Peraltro, deve sottolinearsi come lo scoppiare o il perdurare di conflitti e situazioni di guerra (nei Balcani prima, in Siria ed in diversi Paesi dell’Africa fino ai giorni nostri) abbia determinato, un incremento delle migrazioni irregolari, rispetto agli anni pregressi, con arrivo/transito in Italia di un sempre crescente numero di persone in fuga da situazioni di pericolo: in questo senso i flussi migratori si connotano della ulteriore caratteristica della tutela dei diritti umani e richiedono un approccio giuridico in grado di assicurare il giusto bilanciamento tra esigenze giuspubblicistiche di controllo dei flussi migratori ed istanze giusprivatistiche di tutela della persona. Il problema è attualissimo: l’importanza delle reti sociali nei processi di immigrazione.<sup>52</sup> Il controllo delle migrazioni, a partire da una prospettiva di giustizia distributiva.

---

<sup>52</sup>Massey, Douglas S. (2017). *Comprender las Migraciones Internacionales: Teorias, Practicas y politicas migratorias*, “Las redes sociales y familiare, hen tenido una influencia determinante, tanto en el pasado como en la actualidad,” Barcelona, Espana, ed. Bellaterra, p.313.



### 3.1- *Situazione attuale*

Il bisogno di appartenenza si esprime nella costruzione di reti di solidarietà con base familiare e amicale, collegato spesso ad un bisogno di dare significato ad esperienze poco gratificanti. Le donne da custodi delle tradizioni, diventano promotrici di cambiamento e si trovano a dover gestire un ambito familiare spesso frantumato ed incapace di collegare nuovo e vecchio e di conseguenza l'immagine tradizionale della donna migrante viene messa in discussione, attenzionata per la sua autonomia nei percorsi migratori e per il suo inserimento sempre maggiore nei mercati di lavoro. La migrante è "donna fra due mondi", di conseguenza la comunità ricevente, attraverso il principio di sussidiarietà, dovrebbe aiutarla a realizzare i propri obiettivi e ad assumere un ruolo. Per poter realizzare l'*empowerment* dei migranti e quindi politiche *welfaristiche* non riservate ai cittadini italiani ma inclusive nei confronti degli immigrati extracomunitari. Bisognerebbe valorizzare le reti familiari, amicali, mediante il ruolo degli educatori e della scuola, luogo fondamentale ed occasione di promozione sociale. Esiste infatti, un rapporto di sostegno, in cui la famiglia di origine sostiene gli immigrati, in cui ciascuno dei due soggetti esercita la sua influenza sull'altro <sup>53</sup>. Da un lato la struttura e il funzionamento dei nuclei familiari influenzano la possibilità di emigrare, ma dall'altro la migrazione trasforma e influenza la famiglia sia nel paese di origine che nel paese di arrivo: "L'impatto della migrazione ovviamente varia in modo considerevole per il migrante e per la famiglia rimasta nella società di partenza. Da questo punto di vista, sesso, età e ruolo all'interno della struttura della famiglia devono essere identificati. La migrazione implica processi di frammentazione e raggruppamento dell'unità familiare che abitualmente provocano cambiamenti strutturali sostanziali nel funzionamento della famiglia <sup>54</sup>.

In particolare nel caso delle famiglie transnazionali gli effetti della migrazione agiscono contemporaneamente su chi è rimasto al paese di origine e su chi è partito, determinando cambiamenti importanti a breve e a lungo termine. Se tradizionalmente si è prestata maggior attenzione agli effetti che la migrazione esercita sulla famiglia nel paese di arrivo, è invece importante cercare di tenere in considerazione gli effetti simultanei che coinvolgono i membri immigrati così come coloro che sono rimasti nel paese di partenza. La presenza della famiglia immigrata nei paesi di arrivo è

---

<sup>53</sup> Dumont W.A., (1993), «*Famiglia e movimenti migratori*», in Scabini E., Donati P., *La famiglia in una società multi-etnica*, Studi interdisciplinari sulla famiglia n.12, Vita e Pensiero, Milano, pp. 217 e ss..

<sup>54</sup> Balsamo F., (2003). *Famiglie di migranti. Trasformazione dei ruoli e mediazione culturale*. Roma, Carocci.

considerata un importante indicatore di stabilizzazione dei flussi migratori poiché indica il passaggio da una permanenza temporanea, provvisoria, legata alla realizzazione di un obiettivo economico a breve termine, ad una permanenza di lunga durata, e spesso definitiva, che implica un cambiamento radicale nelle modalità di relazione con il nuovo contesto e dei significati ad attribuiti alla permanenza. L'arrivo dei figli e dei coniugi, la nascita di nuove coppie e di nuovi figli, implica uno spostamento degli investimenti simbolici, affettivi e materiali, dal luogo di partenza a quello di arrivo; il nuovo paese, pur in presenza di forti resistenze e spesso al di là della volontà esplicita del soggetto, acquisisce ora un ruolo preponderante rispetto a quello di origine<sup>55</sup>. Di conseguenza la famiglia degli immigrati si delinea come entità autonoma e peculiare frutto di una rielaborazione tra ciò che era prima della migrazione (rispetto a modelli di formazione del nucleo, ruoli dei coniugi, relazioni genitori/figli, divisione sessuale del lavoro) e ciò che è chiamata a diventare dopo il ricongiungimento di tutti i suoi membri e l'inserimento nel paese di arrivo<sup>56</sup>. L'aumento dei flussi migratori coincide con l'incremento della presenza delle donne immigrate nei mercati del lavoro dei paesi riceventi "femminilizzazione della forza lavoro". Si assiste infatti ad uno sviluppo della domanda di manodopera femminile anche se concentrata in alcuni settori infatti le donne migranti sono concentrate nei lavori domestici, tessili, Hotel e catering, agricoltura. Hanno esperienze differenti, origini, riferimenti culturali e storie personali diverse: donne emigrate al seguito e donne emigrate sole<sup>57</sup> e tra le donne sole si identificano: le protagoniste, le apripista e le *target-earners*. La partenza, per le protagoniste, rappresenta una rottura con i valori tradizionali e un'apertura verso il nuovo ambiente, come luogo di emancipazione, derivante da una preesistente autonomia. Le apripista partono per creare le condizioni di insediamento dell'intero nucleo familiare e le *target-earners*, emigrano per motivazioni economiche, con lo scopo di ritornare nel paese di origine. Le donne al seguito, invece, si distinguono in subalterne, donne passive dipendenti dalle scelte del marito e co-protagoniste che assumono un ruolo attivo ed emigrano o insieme al coniuge o in seguito a ricongiungimento.

---

<sup>55</sup> Tognetti Bordogna, M. (a cura di) (2000). *Le famiglie dell'immigrazione. I ricongiungimenti familiari. Delineare politiche attive*, Fondazione Cecchini Pace. PP. 155 ss..

<sup>56</sup> Favaro G. (2000). «*Le famiglie immigrate: microcosmo di affetti, progetti, cambiamento*», in Nanni W., Vecchiato T., (a cura di), *La rete spezzata. Rapporto su emarginazione e disagio nei contesti familiari*, Caritas Italiana e Fondazione E. Zancan, Milano. Feltrinelli, p. 46.

<sup>57</sup> Lodigiani R. (1994). «*Donne migranti e reti informali*», Studi Emigrazione, XXXI n.115, p. 499.

Secondo altra classificazione,<sup>58</sup> si possono distinguere 4 modelli: le capofamiglia, le compagne di viaggio, le mogli e le turiste; capofamiglia sono le donne che emigrano da sole per prime e il lavoro domestico a tempo pieno costituisce, quindi opportunità di inserimento lavorativo, e solitamente hanno regolari contratti di lavoro; le compagne di viaggio, spesso giunte insieme ad un familiare, per lo più lavorano ad ore; le mogli sono poco inserite nel mercato del lavoro. Infatti, sia la normativa interna, che la normativa e l'orientamento giurisprudenziale comunitario,<sup>59</sup> si uniformano al criterio base delle nuove politiche dell'immigrazione, cioè la complementarietà tra gli interventi volti a facilitare l'integrazione nel nostro paese degli immigrati regolari e le iniziative per il contrasto e il controllo dell'immigrazione clandestina trova applicazione nell'ambito delle politiche familiari. Tali scelte mirano a riconoscere il più possibile il diritto universale all'unità familiare e a cercare di combattere il fenomeno dei cosiddetti ricongiungimenti di fatto. Questo tipo di ricongiungimento si ha quando la famiglia divisa si riunisce nella clandestinità soprattutto a causa delle difficoltà incontrate nel raggiungere i requisiti richiesti per la riunificazione legale e per il lungo *iter* burocratico legato alla concessione del ricongiungimento. Con l'obiettivo di evitare le ricomposizioni familiari illegali, aspetto dell'immigrazione clandestina di particolare rilievo per i suoi risvolti sociali e umanitari, il legislatore è andato a modificare, rispetto alla normativa precedente, i requisiti per la domanda di ricongiungimento.<sup>60</sup>

### **3.2. - Le motivazioni delle migrazioni femminili (analisi dei dati)**

Negli ultimi anni dimensioni e dinamiche dei fenomeni migratori hanno registrato significativi mutamenti, non soltanto in relazione alle cause di incremento dei flussi dai paesi dell'est dell'Europa e dal continente africano, ma anche e soprattutto in relazione ai bacini di destinazione, alla natura (permanente o transeunte) della migrazione stessa ed all'incremento femminile della popolazione migrante<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup>De Filippo E. (1994). "Le lavoratrici giorno e notte", Vicarelli G., (a cura di), *Le mani invisibili*, Ediesse, Roma, p.65

e ss ..

<sup>59</sup> Sentenza n. C-651/19 del 9 Settembre 2020 Corte di Giustizia UE.

<sup>60</sup> Art. 29 T.U. dell'Immigrazione che disciplina il ricongiungimento familiare. D. Legisl. n.286/1998.

<sup>61</sup>www.istat.it.

Si è sviluppata negli anni, in alcuni Paesi, una migrazione più marcatamente femminile.

La presenza straniera femminile in Italia nell'Anno 2021 è circa 2,6 miliardi di stranieri, cioè il 51,8% di tutta la popolazione straniera residente.

Nell'Anno 2020 in Italia, le donne straniere residenti circa 2.607.959.<sup>62</sup>

Contribuiscono ad una lettura sociale e culturale dell'incremento femminile della popolazione migrante, due distinti fattori ricollegabili alla dimensione di evoluzione dei paesi di destinazione e dei paesi di origine<sup>63</sup>, in relazione ai primi aumenta la richiesta di manodopera femminile per lo svolgimento di attività collegate alla cura degli ambienti e delle persone, alla sanità, ai servizi di assistenza genericamente intesi; in relazione ai secondi, soprattutto con riferimento ad un buon numero di paesi dell'Asia e dell'Africa, l'evoluzione sociale ha riconosciuto maggiore libertà ed indipendenza alle donne, emancipandole da una posizione di totale sottomissione agli uomini della famiglia e permettendo quindi una più libera circolazione.<sup>64</sup> Accanto a tali fenomeni, come sostiene l'Autore TOGNETTI BORDOGNA, possono leggersi anche le informazioni relative alla fuga dai paesi afflitti da guerre o forti contrasti sociali, nonché tutte quelle ipotesi di migrazione in funzione di fuga ed emancipazione da realtà rigidamente misogine o da fenomeni di sfruttamento a base sessuale.<sup>65</sup> In Sicilia, alla fine dell'anno 2020, abbiamo una cospicua presenza di cittadini provenienti dai paesi dall'Africa settentrionale (in Sicilia rappresentano il 19% del totale degli stranieri residenti) e subsahariana, molto probabilmente in questo caso per via di una maggiore vicinanza alle rotte migratorie che attraversano il Mediterraneo<sup>66</sup>.

In Italia, il diritto all'unità familiare, rappresenta un cosiddetto "diritto fondamentale",<sup>67</sup> come sostenuto da numerose norme di diritto internazionale e interno: dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, alla Convenzione di New York alla Carta di Nizza, e come disposto dagli articoli 29,30 e 31 della Costituzione Italiana, al titolo V del T.U. Immigrazione, titolato "Diritto all'unità familiare e tutela dei minori".

---

<sup>62</sup> [www.tuttitalia.it](http://www.tuttitalia.it).

<sup>63</sup> Coluccia, A. F. (2008). *Immigrazione nuove realtà e nuovi cittadini*, Milano. Franco Angeli.

<sup>64</sup> Spedicato Iengo, E. (2014). Strategie e percorsi Migratori. In F.f. Di Gioacchino G. *Migrazioni femminili, politiche sociali e buone pratiche*, Milano: Franco Angeli, p.81 e ss..

<sup>65</sup> Tognetti Bordogna, M. (2012): *Donne e percorsi migratori*, Milano: Franco Angeli p.62 e ss..

<sup>66</sup> Fonte: <https://www.youtrend.it/2020/12/09/i-numeri-degli-stranieri-residenti-in-italia>.

<sup>67</sup> Fiorini E., *Il ricongiungimento familiare. L'esperienza dell'Avvocato*. p.45 e s.s., in *Immigrazione e diritti umani nel quadro legislativo attuale*, (a cura di), Costanzo P., Mordegli S., e Trucco L., Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Genova, Collana di monografie, Giuffrè Editore.

La Corte Costituzionale, ha riconosciuto in numerose decisioni un diritto fondamentale all'unità di famiglia, anche se "nucleare" "... Diritti fondamentali della persona che perciò spettano in via di principio anche agli stranieri" (Sentenza n.28 del 1995).

La Corte costituzionale, dopo la sentenza n. 28 del 1995, ha ulteriormente allargato il campo delle tutele per gli immigrati in Italia, in ordine al tema dell'unità familiare, con la sentenza n. 202/2013 *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 (Disposizioni sull'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dal territorio dello Stato), nella parte in cui prevede che la valutazione discrezionale in esso stabilita si applichi solo allo straniero che «ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare» o al «familiare ricongiunto», e non anche allo straniero «che abbia legami familiari nel territorio dello Stato».*

In realtà, tale diritto all'unità familiare risulta particolarmente inficiato dalla "segregazione occupazionale"<sup>68</sup> tipica del mercato del lavoro italiano, che vede le donne inserite nel settore domestico e di cura, che strutturalmente compromettono la possibilità di vivere con i loro cari e di continuare ad esercitare all'interno della famiglia, il ruolo di madre e moglie. Donne giunte con i coniugi in un percorso migratorio più familiare, spesso inserite in attività economico-commerciale etniche gestite dalla famiglia.

Giovani donne, nate nella società in cui si sono insediati i genitori immigrati, continuano a vivere due tipi di svantaggio nel lavoro: conseguono risultati scolastici migliori dei ragazzi, ma poi accedono meno dei maschi alla formazione professionale e all'istruzione superiore. Le motivazioni che spingono le donne a migrare non sono uguali a quelle che caratterizzano le emigrazioni maschili: vi sono, infatti, fattori strutturali e soggettivi (ricongiungimento familiare, conflitti culturali), ma anche esigenze di fuggire situazioni di disagio, di fame, povertà, emarginazione sociale, le condizioni ambientali, le guerre. Accanto alle motivazioni generali possono poi individuarsi quelle legate a situazioni particolari e soggettive come il desiderio di sottrarsi alle violenze maschili, nonché motivazioni di tipo economico e familiare<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Sciarba A. (2015) *Storie di donne migranti in Sicilia*, in Pirrone M. Milano, Mimesis. p.155.

<sup>69</sup> "Sui Migranti l'Europa non c'è" ISPI. "Istituto per gli studi di politica internazionale", 12-5-2021.

## **CAPITOLO 2.- IL FENOMENO MIGRATORIO NEL PRISMA DELLA LEGISLAZIONE INTERNAZIONALE E STATALE.**

### **1. - LA TUTELA DEL LAVORATORE MIGRANTE**

È necessario valutare il grado di protezione e tutela dei diritti, destinato ai lavoratori migranti, dalle Convenzioni Internazionali per verificare le modalità di recepimento ed armonizzazione con la Normativa giuslavoristica in Italia e verificare se le norme in vigore considerano le persone migranti, titolari di diritti come lavoratori e come individui, con bisogni sociali e d'integrazione.

Il portato giuridico dell'evoluzione dei flussi migratori, rispecchia la crescente attenzione del legislatore statale e, anche delle istituzioni e delle Corti sovranazionali europee, che ha implementato la normativa di settore con una serie di disposizioni<sup>70</sup>, relative al mondo del lavoro ed all'impiego temporaneo dei lavoratori stranieri<sup>71</sup>, ma pure con una normativa di carattere generale indirizzata a regolare tutti gli aspetti dell'ingresso, transito, permanenza e stabilimento dello straniero migrante nel territorio italiano<sup>72</sup>. La normativa del Testo Unico sull'immigrazione in Italia risente, nell'impianto originario, di un latente disagio sociale determinato dalla considerazione dei flussi migratori come elemento di crisi sociale.

Infatti, condizione di irregolarità, ancora molto diffusa anche nel nostro paese, aumenta la marginalizzazione sociale, la scarsa prevenzione e il sovraffollamento, tutti fattori che determinano la vulnerabilità. Tra le varie misure messe in campo in Italia, significativa è stata la procedura di emersione degli stranieri irregolari (DL 34/2020, decreto "Rilancio", art. 103): le oltre 200 mila domande pervenute hanno in qualche modo modificato la struttura stessa della popolazione straniera censita in Italia.

A livello economico, in tutta l'area OCSE la disoccupazione è aumentata più tra gli immigrati che tra i nativi. Considerando la maggiore precarietà e la minore anzianità lavorativa, sono più a rischio di perdere il lavoro. Questo vale anche laddove, come in Italia, i programmi di mantenimento del lavoro hanno attenuato l'impatto immediato della crisi: gli immigrati sono infatti più frequentemente

---

<sup>70</sup>Morozzo della Rocca, P. (2015). *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli.

<sup>71</sup>Cortese, E.R. (2014). *Lo straniero e il giudice civile*. UTET, Torino.

<sup>72</sup>Franceschetti, L.N. (2014). *Immigrazione, inclusione, cittadinanza, legalità*, Napoli, editoriale Scientifica.

impiegati con contratti a tempo determinato, per cui non sempre sono protetti dal blocco dei licenziamenti<sup>73</sup>.

Tuttavia l'intervento della dottrina e della giurisprudenza<sup>74</sup> hanno, in diverse occasioni, evidenziato la necessità di una interpretazione evolutiva della normativa di settore, secondo una lettura costituzionalmente orientata che permetta il pieno riconoscimento dei diritti fondamentali, anche in considerazione di quanto affermato in più occasioni dalla giurisprudenza sovranazionale<sup>75</sup>: *“E' fuori discussione che il nostro ordinamento, al pari degli altri rifondati dalle Carte costituzionali venute alla luce dopo l'immane tragedia della seconda grande guerra, ha nella centralità della persona umana il perno attorno al quale incessantemente ruota e si rinnova, restando nondimeno fedele alla ispirazione di fondo che ne ha dato (e dà) la giustificazione e l'identità. Un ordinamento che, dunque, nella coppia suddetta ha il suo costante ed obbligato punto di riferimento, il punto fermo dal quale si tiene e grazie al quale può trasmettersi integro nel tempo, a beneficio anche delle generazioni che verranno”*<sup>76</sup>.

La Corte rammenta che non tutti gli immigrati stabilmente insediati, indipendentemente dalla durata della loro residenza nel paese da cui dovrebbero esser espulsi, hanno necessariamente una "vita familiare" nel senso dell'articolo 8. Tuttavia, dal momento che l'articolo 8 tutela anche il diritto di allacciare e intrattenere legami con i propri simili e con il mondo esterno, e comprende a volte alcuni aspetti dell'identità sociale di un individuo, si deve accettare che tutti i rapporti sociali tra gli immigrati stabilmente insediati e la comunità nella quale vivono faccia parte integrante della nozione di "vita privata" ai sensi dell'articolo 8. Indipendentemente dall'esistenza o meno di una "vita familiare", l'espulsione di uno straniero stabilmente insediato si traduce in una violazione del suo diritto al rispetto della sua vita privata. In funzione delle circostanze della causa che deve esaminare, la Corte deciderà se sia opportuno porre l'accento sull'aspetto "vita familiare" piuttosto che sull'aspetto "vita privata" (Ü. c. Paesi Bassi [G.C.], n. 46410/99, § 59, CEDU 2006-XII).”<sup>77</sup>.

---

<sup>73</sup>Di Pasquale E., Tronchin, C. *La crisi si abbatte sugli immigrati*, in “lavoce.info”, 13.01.2021

<sup>74</sup>Già Corte Cost. 2 novembre 1967 n.120, ma in tempi più recenti Corte Cost. 30 luglio 2008 n.306.

<sup>75</sup>Corte di Giustizia UE sentenza 5 settembre 2012, C-355/10 e sentenza 4 novembre 2014, cd. Sentenza Tarakhel; Mengozzi, S., 2016, p. 587ss..

<sup>76</sup>Ruggeri A. *I Diritti Fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra la linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza*, in *Immigrazione e diritti fondamentali, Atti dei convegni, Siracusa 4 maggio 2017 Torino - 27 ottobre 2017* (a cura di) Francesco Astone, Roberto Cavallo Perin, Anna Romeo, Mario Savino, Università di Torino, 2019, p. 19.

<sup>77</sup>Corte europea diritti dell'uomo Sez. I, Sent., (ud. 22-01-2019) 14-02-2019, n. 57433/15.

Nel più generale panorama dei diritti riconosciuti alla persona migrante, devono considerarsi le dinamiche adeguate all'impiego lavorativo dei migranti ed alle eventuali situazioni di sfruttamento ed abuso che possono ingenerarsi. Una prima tappa fondamentale nel processo di affermazione della tutela è segnato dalla Convenzione ONU del 1990 sui diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, entrata in vigore nel 2003 che definisce "lavoratore migrante" colui che esercita attività remunerata in uno Stato in cui non appartiene; la Convenzione rafforza gli ambiti di protezione dei lavoratori in tema di parità e discriminazione e prevede un trattamento paritario rispetto alla protezione contro il licenziamento e l'indennità di disoccupazione.

Anche la Convenzione del Consiglio d'Europa n.93 del '97 insiste sul pari trattamento in tema di sicurezza sociale, assistenza, informazione del lavoro. La Dichiarazione dei principi fondamentali e dei diritti dei lavoratori del 1998 si riferisce ai lavoratori migranti, come persone che meritano particolare protezione. Già la Convenzione n.143 del 1975 dell'OIL, conteneva disposizioni sulla promozione delle pari opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti, volte a garantire un livello base di protezione e si riferiva ai diritti umani fondamentali che comprendono anche i diritti fondamentali dei lavoratori<sup>78</sup>. La promozione della sicurezza e salute sul lavoro, la prevenzione degli infortuni e malattie professionali rappresentano gli elementi fondamentali dell'OIL (n.155/81), con esattezza il tema dei rischi ai quali sono esposti i lavoratori migranti, uomini e donne anche impiegate nel settore domestico: elevato numero in settori ad alto rischio; barriere linguistiche e culturali per la comunicazione e formazione; numero di ore maggiori di lavoro. I quattro atti dell'OIL prevedono garanzie e agevolazioni per i lavoratori migranti e anche per le loro famiglie nelle quattro fasi del processo migratorio, per supportare la "vulnerabilità" dei soggetti:

- a) Nella fase di reclutamento
- b) Prima della partenza dal Paese d'origine
- c) Durante il viaggio verso il Paese d'accoglienza
- d) All'arrivo nel Paese d'accoglienza.

Le Parti III-V della Convenzione ONU vanno poi a stabilire quali sono i diritti riconosciuti ai lavoratori migranti, tra cui non compaiono solo quelli fondamentali,

---

<sup>78</sup> Convenzione OIL n.143 del 1975, condizioni abusive e promozione della parità di opportunità di trattamento dei lavoratori migranti.



ma anche una vasta serie di diritti economici, sociali, politici e culturali. Tra questi, alla Parte III (art 8-35) vengono elencati sia i diritti già contenuti negli altri strumenti internazionali sui diritti umani, sia alcuni più specifici collegati alla situazione dei lavoratori migranti e delle loro famiglie. Tra questi compaiono i diritti di proprietà, il divieto di espulsione, il diritto di protezione diplomatica e consolare, e quelli relativi alle condizioni di vita, di salute, sull'educazione e il rispetto dell'identità culturale e la libertà di partecipare alle attività sindacali. Nella Parte IV (art. 36-56) vengono previsti più diritti per i lavoratori regolari – e le rispettive famiglie – allo scopo di eguagliare il loro status con quello dei lavoratori nazionali. Infine, alla Parte V (art.57-63) si trovano i diritti delle categorie specifiche di lavoratori elencati all'art.2.<sup>79</sup>

Ciascun Paese di destinazione dovrebbe essere in grado di promuovere e diffondere maggiori informazioni sui diritti dei Migranti e sugli strumenti Internazionali che ne garantiscano l'esercizio. L'OIL promuove anche il principio d'eguaglianza di trattamento (2005) per assicurare ai lavoratori migranti uno standard sia sotto il profilo della tutela dei diritti umani, che sotto quello della non discriminazione.

Il lavoratore migrante è individuo con diritti primari, inviolabili, inalienabili, irrinunciabili ed indivisibili<sup>80</sup>.La funzione fondamentale del lavoro nei processi d'integrazione, è stata ribadita nel 2016 nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Intitolata “Riformare il sistema europeo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa<sup>81</sup>”.Il piano intende definire azioni nei settori più pertinenti per l'integrazione (istruzione, non discriminazione nel mercato del lavoro) e tra le misure elencate per favorire l'integrazione dei cittadini dei Paesi Terzi annovera una valutazione precoce delle competenze, un rapido riconoscimento delle qualifiche e una formazione linguistica appropriata, per garantire un accesso efficace al mercato del lavoro, all'assistenza sanitaria ed alle abitazioni.Nella Comunicazione è stato evidenziato come sono necessarie, infatti, non tecniche di tutela ex post, ma approntare misure di tutela preventive per salvaguardare la dignità del lavoratore straniero.

---

<sup>79</sup>Assemblea generale delle Nazioni Unite, Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (ICMW), 18 dicembre 1990.Risoluzione n.45/158.

<sup>80</sup>Dich. Vienna sui diritti umani 1993, riconosciuti già dalla Dichiarazione Universale.

<sup>81</sup>COM/2016/0197 final.

## 2. - LA CORNICE INTERNAZIONALE DI DISCIPLINA DEL FENOMENO MIGRATORIO

Analizzando l'attuale normativa internazionale in materia di immigrazione dei lavoratori, viene in risalto la complessità del fenomeno, in quanto i fattori che determinano le caratteristiche dei movimenti migratori dei lavoratori sono molteplici.

Infatti, bisogna tenere presente che le nuove spinte ad emigrare traggono origine dalla mutata situazione economica e politica di numerosi paesi e da situazione del mercato dei paesi di accoglienza, sempre più articolata.

Quando si parla di "lavoratori immigrati", si nascondono situazioni relative alle qualificazioni professionali, durata della permanenza, facilità d'integrazione nel paese ricevente.

Il giurista deve analizzare le risposte che il diritto deve dare ai problemi legati al fenomeno migratorio, che supera i confini dei singoli Stati ed è quindi necessario prendere in considerazione innanzitutto l'intervento Normativo sopranazionale.

Le fonti multilaterali hanno ormai definito un "corpus" di diritti fondamentali, che spettano ai lavoratori migranti, universalmente riconosciuto, ma non ancora pienamente attuato, non essendo ancora in grado di assicurare un effettivo coordinamento in termini d'ingresso al territorio e di accesso al mercato del lavoro. L'ordinamento comunitario ha introdotto la piena libertà di circolazione per i cittadini degli stati membri, ma non ha ancora ben regolamentato l'immigrazione dai paesi terzi, per cui i singoli Stati disciplinano il fenomeno migratorio attraverso accordi bilaterali o strumenti legislativi interni.

La competenza a regolare la migrazione dei lavoratori spetta principalmente all'Organizzazione Internazionale del Lavoro, che non ha mai assunto, in realtà, però, un ruolo di primo piano.

L'OIL dovrebbe avere un ruolo primario nella disciplina di tale fenomeno. Infatti, parecchie convenzioni e raccomandazioni intervengono in materia d'immigrazione, in particolare sul principio di parità di trattamento e di retribuzione<sup>82</sup>.

Riconducibili all'obiettivo d'integrazione dei lavoratori stranieri, anche le norme sulla riunificazione familiare, che gli Stati sono invitati a "facilitare"<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup>Le convenzioni n.97, n.143, per contrastare il fenomeno dell'immigrazione clandestina e la raccomandazione n.151.

<sup>83</sup>Tozzoli S. (2005). *La cornice Internazionale ed i principali modelli europei di disciplina del fenomeno migratorio per ragioni di lavoro*, in "Lavoro ed immigrazione" a cura di A. Tursi, Commentari di Diritto del Lavoro, Collana diretta da Magnani M -Treu T.,Torino: Giappichelli Editore.

Si può affermare che l'intervento delle Nazioni Unite ha portato ad un significativo innalzamento della soglia di protezione, che gli strumenti internazionali offrono al lavoratore migrante.

Il Consiglio d'Europa (COE) ha dedicato anche all'immigrazione e più in generale ai diritti sociali due principali convenzioni: la Carta Europea del 1950 e la Carta Sociale, revisionata nel 1996. Nella Carta Europea i diritti fondamentali individuati trovano applicazione anche nei confronti degli stranieri presenti sul territorio degli Stati membri<sup>84</sup>, ed alcune norme sono specificatamente dedicate alla posizione degli immigrati.

Nella Carta Sociale Europea, riveduta, alla luce del mutato contesto socio-politico, è stata aggiunta in analogia all'art.14 della CEDU una disposizione articolata in materia di non-discriminazione ed estende il godimento dei diritti enunciati nella sua Parte II agli stranieri, artt. 18 e 19, riguardanti la posizione dei lavoratori immigrati, applicabili ai soli cittadini degli Stati contraenti.

L'art.19 contiene una serie di obblighi degli Stati in materia di assistenza e informazione, misure per facilitare la partenza, il viaggio e l'accoglienza, per favorire la riunificazione familiare, il divieto di espulsione se non per ragioni di ordine pubblico e di sicurezza sociale e la parità di trattamento<sup>85</sup>.

L'*European Convention* del 1977 prevede che in caso di involontaria perdita dell'impiego, al lavoratore straniero deve essere consentito di rimanere nel territorio dello Stato per cercare nuova occupazione<sup>86</sup>.

Il Comitato Europeo dei diritti sociali si è impegnato ad affrontare gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione dei principi di dignità, uguaglianza, solidarietà e giustizia, cui la Carta Sociale si ispira.

Nella disciplina comunitaria dell'immigrazione dei lavoratori, prevale la distinzione tra la condizione dei cittadini dei paesi membri, titolari della libertà di circolazione e dei diritti connessi al suo esercizio e quella dei cittadini dei Paesi terzi "CPT", con prerogative più limitate, anche se oggi rappresentano una realtà non trascurabile all'interno del Mercato comune europeo.

Soltanto con il Trattato di Amsterdam la materia dell'immigrazione è entrata a pieno titolo nelle competenze Comunitarie<sup>87</sup>: l'Art.63 del Trattato si occupa di

---

<sup>84</sup>Tra i diritti e le libertà riconosciuti dalla Carta, ricordiamo il diritto ad un processo equo (art.6) il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art.8), la libertà di pensiero (art.9), la libertà di espressione (art.10) e la libertà di assemblea ed associazione, che include il diritto di formare o entrare a fare parte di un'organizzazione sindacale (art.11).

<sup>85</sup>Riprende l'art.6 Convenzione OIL n.97/1949.

<sup>86</sup>Artt.8-9 della *European Convention* del 1977.

politica dell'immigrazione, definendo le condizioni d'ingresso e soggiorno di lungo periodo, il diritto dei CPT alla libera circolazione tra gli Stati Membri, l'immigrazione e il soggiorno irregolari.

Per avvicinare le legislazioni Nazionali, la Commissione ha elaborato diverse proposte legislative introducendo regole comuni sull'ammissione dei CPT: qualora ricorra la "necessità economica" e "l'effetto benefico", rispettati i limiti quantitativi orizzontali eventualmente introdotti; la proposta di direttiva prevede un vero e proprio diritto dei CPT ad essere ammessi nei Paesi Membri<sup>88</sup>.

I CPT possono anche stabilirsi in Paesi diversi da quelli di primo ingresso, tuttavia, tanta strada bisogna ancora percorrere per arrivare ad una legislazione funzionale.

### **3.- LA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE NELL'UE**

Il tema del governo dei flussi di immigrazione in Europa deve essere collocato nel contesto più generale dei primi anni sessanta, quando l'elaborazione dell'intervento statale in campo migratorio attraversa in ambito europeo una fase di complessiva transizione, evidente non solo rispetto all'immigrazione straniera, ma anche rispetto alle migrazioni interne.

Rispetto all'emigrazione, ricordiamo che nel 1957 i Trattati di Roma prevedono la libera circolazione della manodopera tra i paesi membri del Mercato comune europeo, ma anche l'applicazione di tale norma è particolarmente complessa, poiché le politiche rivolte ai lavoratori italiani che si recano all'estero sono pesantemente condizionate dai vincoli posti dai singoli Stati Nazionali<sup>89</sup>.

Negli anni successivi al 2011 una delle questioni più dibattute in merito alle politiche migratorie italiane è il tema della motivazione dei flussi e la conseguente risposta costituzionale in termini d'accesso al diritto di soggiorno.

Guardando all'evoluzione dei motivi che garantiscono il rilascio dei permessi di soggiorno nel quinquennio 2011-2016, possiamo osservare una complessiva

---

<sup>87</sup> Comunicazione della Commissione Europea su Immigrazione, Integrazione ed Occupazione del 2003 (COM/2003/336.def), evidenzia come l'ingresso e l'integrazione dei lavoratori dei Paesi terzi nel mercato del lavoro, rappresentano strumenti indispensabili per far fronte all'invecchiamento demografico della popolazione dei Paesi Membri.

<sup>88</sup> Se i lavoratori dipendenti autonomi dei Paesi Terzi soddisfano le condizioni di cui ai capi II e III, devono essere ammessi, a meno che gli Stati Membri non pongano delle limitazioni in conformità con il capo IV (esempio: i tetti massimi nazionali limitazioni di ordine pubblico, sicurezza o salute.

<sup>89</sup> Gallo, S. (2012) *Senza attraversare le frontiere. Le migrazioni interne dall'Unità a oggi*, Roma-Bari, Laterza, Romero, F. (1991) *Emigrazione e integrazione europea, 1945-1973*, Roma, Edizioni Lavoro.

trasformazione con il crollo dei permessi di soggiorno per lavoro e l'aumento di quelli legati all'asilo. Questo cambiamento è strettamente legato alle scelte politiche. Ovviamente la gestione dei flussi migratori da parte dell'Italia deve essere filtrata attraverso le norme dell'Unione europea.

La libera circolazione dei lavoratori è, come rimarcato, “una delle libertà fondamentali dei cittadini dell'Unione nonché uno dei pilastri del mercato interno” e contribuisce, altresì, alla “costruzione di una dimensione sociale importante”, promuovendo l'inclusione sociale, economica e culturale dei lavoratori migranti. La mobilità della manodopera nell'Unione, quale “diritto fondamentale per i lavoratori e per le loro famiglie” deve essere, appunto, “uno dei mezzi che garantiscano la possibilità di migliorare le condizioni di vita e di lavoro e di facilitare la promozione sociale, contribuendo nel contempo a soddisfare le necessità dell'economia degli Stati membri”.<sup>90</sup> Gli artt. 45 ss. del TFUE garantiscono la libertà di circolazione dei lavoratori, che implica “l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione, e le altre condizioni di lavoro”. Si tratta di un insieme di norme che mantengono una rilevanza centrale nel diritto del lavoro eurounitario. I cittadini dell'Unione europea possono godere della libertà di circolazione sia in qualità di lavoratori subordinati sia di lavoratori autonomi. Quanto alla reale portata del principio di cui all'art. 45 del TFUE si deve, fin da subito, rimarcare che il diritto dell'Unione europea, a differenza del diritto dei singoli ordinamenti nazionali, nonostante la sua più recente storia legislativa ed interpretazione giurisprudenziale a cui si farà riferimento, è rimasto privo di una “fattispecie generale e unitaria di subordinazione” e, anche per tale motivo, per lo più contraddistinto da una “diversità di impostazione” che non consente facili raffronti. Differente è, soprattutto, la finalità sottesa all'individuazione del lavoratore protetto nelle norme del TFUE; la definizione eurounitaria di subordinazione non è, infatti, rivolta alla disciplina del rapporto di lavoro, bensì, essenzialmente, alla garanzia dell'accesso dei lavoratori alla libertà di circolazione nel mercato comune.

La definizione consolidata fornita dalla Corte di Giustizia in merito all'ambito di applicazione dell'art. 45 del TFUE è quella di attività di lavoro subordinato, svolta in posizione di soggezione al potere di direzione del destinatario e dietro pagamento di una retribuzione, che presenti un “carattere reale ed effettivo”, restando escluse le “attività talmente ridotte da potersi definire puramente marginali ed accessorie”,

---

<sup>90</sup>Reg. UE n. 492/2011.

nonché quelle che costituiscono soltanto “uno strumento di rieducazione o di reinserimento” delle persone che le esercitano. L’attività lavorativa prestata è, cioè, definita come attività economica ossia attività economicamente valutabile. Il criterio della economicità, come precisato, si risolve in sostanza “in un sinonimo di quello della realtà ed effettività dell’attività”.<sup>91</sup>

Il requisito dell’effettività e non marginalità dell’attività lavorativa, divenuto determinante e tuttora al centro del dibattito sulla nozione di lavoratore ai sensi dell’art. 45 del TFUE, è stato valutato nel modo più ampio possibile dalla Corte di Giustizia, proprio al fine di non “scoraggiare” le persone occupate con forme di impiego “a bassa intensità o bassa produttività” dall’esercitare i loro diritti di libera circolazione.

### 3.1.- *L’indirizzo della Corte di Giustizia*

I giudici europei hanno, altresì, fornito alcune indicazioni sulle modalità e sugli elementi di qualificazione del rapporto di lavoro subordinato. Sono stati considerati indici del “carattere reale ed effettivo” della prestazione, oltre alla durata del lavoro ed al livello della retribuzione, anche il diritto alle ferie retribuite e alla continuità della retribuzione in caso di malattia, nonché l’assoggettamento del contratto di lavoro al contratto collettivo vigente. Nell’accertamento della condizione relativa all’esercizio di attività subordinate reali ed effettive, è necessario fondare il giudizio “su criteri obiettivi e valutare nel loro complesso tutte le circostanze del caso di specie riguardanti la natura sia delle attività interessate sia del rapporto di lavoro di cui trattasi”.

A conclusione di queste riflessioni si deve sottolineare che nonostante l’incontrovertibile esito degli indirizzi dei giudici europei in merito ad una ampia nozione di lavoratore, destinata probabilmente a divenire sempre più universalmente efficace alla luce della più recente storia del diritto eurounitario, residuano alcune incertezze intorno alle “sfide” ed ai “problemi” ad essa legati e, in particolare, alle conseguenti tutele estensibili al lavoratore migrante. L’attenzione deve, invero, essere rivolta al

---

<sup>91</sup> Corte giust. 3 luglio 1986, C-66/85, *Lawrie-Blum*; si veda più recentemente Corte giust. 28 febbraio 2013, C-544/11, *Petersen* e Corte giust. 10 settembre 2014, C-270/13, *Haralambidis c. Casilli*. Per un’ampia riflessione sul concetto di subordinazione a partire dalla citata sentenza *Lawrie-Blum* si veda Nogler L., *Rethinking the Lawrie-Blum Doctrine of Subordination: A Critical Analysis Prompted by Recent Developments in Italian Employment Law*, in *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2010, p. 83 ss. Cfr., altresì, Van Peijpe T., *EU Limits for the Personal Scope of Employment Law*, in *European Labour Law Journal*, 2012, n. 1, p. 36.

cruciale confine tra lavoro e non lavoro, esattamente tra attività lavorativa ed attività del tutto “marginale e accessoria”. Da tale delimitazione dipende infatti la garanzia della libertà di circolazione nel mercato comune, nonché il riconoscimento delle tutele assistenziali nei confronti dei migranti.

Per chiarire meglio questo aspetto problematico occorre richiamare alcune significative pronunce della Corte di Giustizia, che hanno contribuito ad un cambiamento di prospettiva nel riconoscimento dell’accesso ai sistemi di assistenza sociale degli Stati membri per i cittadini economicamente inattivi<sup>92</sup>.

In passato la Corte, in virtù di una interpretazione estensiva, aveva riconosciuto a cittadini stranieri, residenti in un diverso Stato membro ed economicamente non attivi, il diritto alla parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali, dunque il diritto alla garanzia delle misure di protezione sociale, a prescindere dal possesso di un regolare documento di soggiorno e sulla base della sola residenza; un trattamento disuguale non è, infatti, stato considerato giustificato<sup>93</sup>.

Tuttavia, al fine di arginare il fenomeno del c.d. “turismo sociale”, il successivo dibattito è stato incentrato sul bilanciamento tra la garanzia del principio fondamentale di parità di trattamento e la mancanza di disponibilità di risorse sufficienti in capo al cittadino dell’Unione economicamente non attivo; dunque, sulla effettività del principio di libertà di circolazione quale “*fondamento del processo d’integrazione europea*”<sup>94</sup>.

In particolare nelle più recenti sentenze della Corte di Giustizia si riscontra una differente presa di posizione, strettamente legata alla questione della inattività dei soggetti interessati, su cui molto si è discusso. È stata, così, affermata la compatibilità con il diritto dell’Unione europea di una normativa nazionale che neghi prestazioni sociali non contributive ai cittadini di altri Stati membri, allorché questi non godano di un diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante in forza della direttiva 2004/38/CE (Precisamente è stato chiarito che “*nulla osta a che la concessione di tali prestazioni a cittadini dell’Unione economicamente inattivi sia*

---

<sup>92</sup> Il riferimento è a Corte giust. 19 settembre 2013, C-140/12, *Brey*; 11 novembre 2014, C-333/13, *Dano*; 15 settembre 2015, C-67/14, *Alimanovic*; 14 giugno 2016, C-308/14, *Commissione c. Regno Unito*. In merito alle questioni “*giuridicamente, economicamente e politicamente difficili*” legate ai diritti dei cittadini inattivi cfr. Prassl J., *Migrants, citizens, aliens? Free movement rights for the economically inactive after Brey and Dano*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2016, n. 2, p. 311 ss..

<sup>93</sup> Si veda in particolare Corte giust. 12 maggio 1998, C-85/96, *Martínez Sala*.

<sup>94</sup> Orlandini G., *Libertà di circolazione e dimensione sociale europea: storia di un’integrazione mancata*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2017, n. 4, p. 655 ss. Cfr., altresì, sul tema Verschueren H., *Libera circolazione o turismo sociale: l’eccessivo onere nel caso Brey*, in *Riv. giur. lav.*, 2016, p. 205 ss..

*subordinata al requisito che essi soddisfino le condizioni per disporre di un diritto di soggiorno legale nello Stato membro ospitante*".<sup>95</sup>

Esattamente, quanto al diritto alle prestazioni sociali, per valutare se cittadini dell'Unione economicamente inattivi possano rivendicare un trattamento pari a quello dei cittadini di altro Stato membro, occorre esaminare se il soggiorno di detti cittadini rispetti i requisiti di cui all'art. 7, par. 1, lett. b), direttiva 2004/38; tra i requisiti figura l'obbligo di disporre di risorse economiche sufficienti.

Come chiarito, "*riconoscere che persone che non beneficiano di un diritto di soggiorno in forza della direttiva 2004/38 possano rivendicare il diritto a prestazioni sociali alle stesse condizioni applicabili ai cittadini nazionali*" si porrebbe in contrasto con l'obiettivo ad essa sotteso, enunciato nel suo 10° considerando, cioè di evitare che i cittadini di altri Stati membri diventino un "*onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante*"<sup>96</sup>. Pare propendersi, in tal modo, per la non meritevolezza dei cittadini inattivi ad accedere ai sistemi assistenziali degli Stati membri.

Ne consegue, come rimarcato, una posizione da parte della Corte di Giustizia dell'Unione europea "*tanto controversa quanto definitiva sulla questione*"<sup>97</sup>.

La direttiva 2004/38 delimiterebbe, in sostanza, le possibilità di accesso al sistema di protezione sociale sulla base della disponibilità ed autosufficienza economica del cittadino migrante.

Il punto di partenza rimane, però, l'uniforme individuazione dei criteri deputati a qualificare il "lavoratore" che gode della libertà di circolazione, ossia il soggetto economicamente attivo, in quanto esercente attività reali ed effettive, e per tale motivo beneficiario delle tutele assistenziali riservate ai cittadini nazionali. L'interpretazione fornita dalla Corte di Giustizia in merito alla definizione di lavoratore ai sensi dell'art. 45 del TFUE mantiene, in definitiva, un'importanza centrale.

---

<sup>95</sup> Corte giust. 19 settembre 2013, C-140/12, *Brey*, cit., punto 44; Corte giust. 11 novembre 2014, C-333/13, *Dano*, punto 83; Corte giust. 14 giugno 2016, C-308/14, *Commissione c. Regno Unito*, punto 68.

<sup>96</sup> Corte giust. 11 novembre 2014, C-333/13

<sup>97</sup> Ales, E., *Il diritto alle prestazioni sociali dei migranti economicamente non attivi: una parola definitiva dalla Corte di giustizia*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2017, n. 154, p. 296 ss..



### **3.2. I diritti sociali in Europa**

La Carta europea dei diritti fondamentali, la giurisprudenza della Corte europea di Giustizia e le pronunce delle Corti costituzionali nazionali sono la base del diritto positivo che ha accreditato la tesi secondo la quale i diritti fondamentali sono principi generali, come testualmente recita l'art. 6 del Trattato di Lisbona.

Dal punto di vista formale, se ci arrestassimo a considerare solo la lettera della Carta, si potrebbe discutere se i diritti fondamentali della persona siano da intendersi come “principi” di diritto in quanto tali. Leggendo il Preambolo della Carta sembrerebbe di capire che i diritti fondamentali sono valori che si fondano sui principi di democrazia e dello Stato di diritto<sup>98</sup>. Così recita il testo: *«Consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà; essa si basa sul principio della democrazia e sul principio dello Stato di diritto. Pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia»*.

In un altro passo del Preambolo, i valori e i principi sembrano tramutati in diritti fondamentali: *«A tal fine è necessario rafforzare la tutela dei diritti fondamentali, alla luce dell'evoluzione della società, del progresso sociale e degli sviluppi scientifici e tecnologici, rendendo tali diritti più visibili in una Carta»*: essi sono segnati da elevata assiologicità.

Ma il passo più rilevante riguarda la natura di questi valori/principi/diritti: *«Il godimento di questi diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future. Pertanto, l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi enunciati in appresso»*.

Non si tratta di enunciazioni enfatiche che esauriscono la loro funzione nel dipingere l'immagine ideale della Carta: i diritti fondamentali sono o esprimono principi che hanno valore giuridico, che fanno sorgere responsabilità e doveri nei confronti dello Stato o dell'Unione e nei confronti degli altri.

Nel 2007 con una Risoluzione del Parlamento europeo si è conferito valore giuridico alla Carta, anche se da tempo la Corte di Giustizia e le Corti nazionali si erano determinate autonomamente a considerare vincolante la Carta e ad ispirarsi ad essa per risolvere le questioni e decidere le controversie<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup>Rodotà, S., (2001), *La Carta come atto politico e come atto giuridico*, in A. Manzella-P. Melograni-E. Paciotti-S. Rodotà (a cura di), *Riscrivere i diritti in Europa*, Il Mulino, Bologna.

<sup>99</sup>Celotto A. - Pistorio, G. (2004), *L'efficacia giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* (rassegna giurisprudenziale 2001-2004), in *Giur. it.*, 427 ss..

La Carta è entrata subito nel corpo di “diritto vivente”, ed ha assommato al suo valore politico anche un valore giuridico. Di più. Il Trattato dell'Unione europea è stato modificato dal Trattato di Lisbona con l'aggiunta dell'art. 1 *bis*, che recita: «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

E l'art. 6 recita: «L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati».

Se si ribadisce il valore giuridico della Carta – acquisito per così dire sul campo nell'applicazione giurisprudenziale delle Corti, poi affermato con la risoluzione del 2007, ed ora nuovamente sancito dal Trattato – ciò significa che quelle disposizioni hanno natura cogente, devono essere applicate dai giudici comunitari e nazionali, e si possono applicare non solo nei rapporti verticali (cioè nei confronti degli Stati), ma anche nei rapporti orizzontali. Per parte loro i diritti umani come riconosciuti e classificati nella Convenzione europea hanno ricevuto un ulteriore riconoscimento nel Trattato di Lisbona. Recita infatti l'art. 6, c. 3: «I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali».

Questa formula chiarisce meglio il testo del Trattato di Maastricht del 1992, secondo il quale «l'Unione rispetta i diritti fondamentali (...) in quanto principi generali del diritto comunitario». Si potrebbe osservare che ormai principi della Carta e principi della Convenzione formano un tutt'uno, sulla base di questo doppio riconoscimento formale. Ma la problematica è più complessa di come talvolta la si rappresenta<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup>Nella letteratura pressoché sconfinata, che fa capo agli studiosi di diritto costituzionale e di diritto dell'Unione europea, v. AA.VV., *L'Europa dei diritti*, (2001), a cura di R. Bifulco-M. Cartabia-A. Celotto, Bologna; AA.VV., *L'evoluzione costituzionale delle libertà e dei diritti fondamentali. Saggi e casi di studio*, (2012), Torino; Gianniti P. (a cura di), *I diritti fondamentali dell'Unione europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, (2013), Bologna; Alpa, G., *Diritto privato europeo*, (2016), Milano.

La dottrina prevalente ritiene che i principi debbano essere applicati anche orizzontalmente, applicati cioè non solo nei rapporti tra il cittadino e lo Stato, o tra il cittadino e le istituzioni dell'Unione europea, ma anche nei rapporti tra privati e quindi anche alla disciplina del contratto. Questa conclusione non è univoca nella dottrina di diritto comunitario, e neppure nell'orientamento degli interpreti del diritto civile e in generale, del diritto europeo.

I Trattati istitutivi delle Comunità non contenevano disposizioni in materia di diritti fondamentali. Le finalità perseguite essendo di carattere essenzialmente economico, le libertà individuali sancite nei Trattati erano riconosciute al singolo in ragione della sua rilevanza quale fattore produttivo.

### ***3.3.- L'obiettivo fondamentale della libera circolazione dei lavoratori in area UE***

L'Unione ha l'esigenza di individuare nella garanzia dei diritti sociali una base giuridica di ordine costituzionale, così da porre mano alla definizione di un modello sociale europeo (si rammenti la definizione scaturita al Consiglio europeo di Nizza del 20 dicembre 2000 come «*contraddistinto da un legame indissociabile tra prestazione economica e progresso sociale*», che recuperi l'originaria vocazione sociale dell'Europa unita<sup>101</sup>, consentendo, anche, al diritto del lavoro dell'Unione di svolgere la sua funzione essenziale a livello sovranazionale, l'oggetto essenziale<sup>102</sup>, rivolto a impedire il *dumping* sociale tra i paesi membri e, quindi, la *deregulation* competitiva tra economie nazionali in ambito euro-unitario<sup>103</sup>.

Com'è avvenuto per i diritti più classici, nei cui confronti le tradizioni costituzionali degli Stati membri sono state elevate a principi generali dell'ordinamento euro-unitario, così dovrebbe accadere per i diritti sociali, anche attraverso un nuovo approccio metodologico<sup>104</sup>, la cui tutela e promozione si dovrebbe individuare nella tradizione solidaristica europea, per pervenire alla “costituzionalizzazione dei diritti

---

<sup>101</sup>Mancini, G.F., *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento della Comunità europea*, in AA.VV., *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Atti del convegno di Parma del 30-31 ottobre 1985, Padova, 1988.

<sup>102</sup>Lyon-Caen, G. (1992). *L'infiltration du droit du travail par le droit de la concurrence*, in “*Droit Ouvrier*”: laddove l'A. denuncia «une infiltration du droit social par la logique concurrentielle».

<sup>103</sup>De Schutter, O., *La contribution de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à la constitutionnalisation du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, 2002.

<sup>104</sup>Olivelli, P. (2002). *Diritti sociali e "metodo di coordinamento aperto" in Europa*, in “Argomenti di Diritto del Lavoro”.

sociali” in ambito europeo, anche utilizzando il metodo di *soft law*”<sup>105</sup>, non senza, per realismo politico, individuare proprio sul versante dei Trattati europei un limite significativo a tale prospettiva, talché si è correttamente parlato di limiti alla costituzionalizzazione dei diritti sociali in ambito comunitario<sup>106</sup>, in cui l’orientamento degli stessi diventa quella delle politiche per l’impiego, quelle politiche attive per il lavoro assunte dai legislatori nazionali quasi come dogma giuslavoristico per favorire inclusività e resilienza dei mercati del lavoro europei, soprattutto per i giovani, con misure fondate sul cosiddetto “capitale umano”.

In tale contesto, vanno quindi segnalate le norme poste a tutela della libertà di circolazione dei lavoratori (articoli 48 e 49 del Trattato CEE, oggi articoli 45 e 46 TFUE) e il diritto a non essere discriminati in base alla nazionalità (art. 7 del Trattato CEE, oggi art. 18 TFUE). Anche il principio della parità retributiva uomo-donna (art. 119 del Trattato CEE, inserito tra le «disposizioni sociali», capo I del titolo III, «politica sociale», oggi art. 157 TFUE) era funzionale ad una corretta concorrenza nel mercato comune, evitando rischi di dumping salariale (all’epoca la parità salariale uomo-donna era riconosciuta da uno solo degli Stati membri). L’individuazione dei diritti fondamentali effettuata dalla Corte di giustizia non è agevole da concettualizzare<sup>107</sup>. Tale affermazione appare tanto più applicabile ai diritti sociali. Tali diritti si sono sviluppati, in particolare, quali strumenti per l’attuazione del mercato interno, di cui la libera circolazione delle persone costituisce uno dei tratti fondamentali, ma non hanno dato origine ad una riflessione approfondita sull’effettivo carattere di diritti fondamentali<sup>108</sup>.

I riferimenti basilari vanno ricercati nel principio di eguaglianza e nel divieto di discriminazioni, in realtà funzionali alla libertà di circolazione e soggiorno dei lavoratori dei Paesi membri.

Mediante tale questione, il giudice del rinvio mira a sapere se l’art. 12 CE osti ad una normativa nazionale che escluda i cittadini di uno Stato membro dell’Unione europea dalla possibilità di beneficiare delle prestazioni di assistenza sociale che vengono concesse agli immigrati irregolari.

---

<sup>105</sup> Sciarra, S. (2004). *La costituzionalizzazione dell’Europa sociale. Diritti fondamentali e procedure di soft law*, in “Quaderni Costituzionali”.

<sup>106</sup> Sciarra, S. (2001). *Integration through courts: article 177 as a pre-federal device*, in *Labour law in the courts*, Oxford and Portland, 23.

<sup>107</sup> Benlolo Carabot, M., *Les droits sociaux dans l’ordre juridique de l’Union européenne. Entre instrumentalisation et «fondamentalisation»?*, in *La justiciabilité des droits sociaux: vecteurs et résistances*. Actes du colloque tenu au Collège de France, Paris, 25 et 26 mai 2011 (a cura di Roman), Paris, 2012, p. 84 ss..

<sup>108</sup> Si vedano le considerazioni espresse da De Búrca, G., *EU Law, Text, Cases and Materials*, 2011, p. 379 ss..

Nell'ambito di tale questione, il giudice del rinvio fa riferimento alle disposizioni della legge sulle prestazioni a favore dei richiedenti asilo, il cui art. 1, n. 1, primo comma, prevede che gli stranieri effettivamente residenti nel territorio della Repubblica federale di Germania hanno diritto alle suddette prestazioni non appena divengano titolari di un'autorizzazione provvisoria di soggiorno per richiedenti asilo. Si deve quindi intendere la questione deferita nel senso che il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 12 CE osti a una normativa nazionale che escluda i cittadini degli Stati membri dalla possibilità di beneficiare delle prestazioni di assistenza sociale che vengono invece concesse ai cittadini di Stati terzi.

L'art. 12, primo comma, CE vieta, nell'ambito di applicazione del Trattato e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dallo stesso previste, qualsiasi discriminazione effettuata in base alla nazionalità.

Tale disposizione riguarda le situazioni, rientranti nell'ambito di applicazione del diritto comunitario, nelle quali un cittadino di uno Stato membro subisce un trattamento discriminatorio rispetto ai cittadini di un altro Stato membro per la sola ragione della sua nazionalità, e non trova applicazione nel caso di un'eventuale disparità di trattamento tra i cittadini degli Stati membri e quelli degli Stati terzi.

Per tali ragioni, si deve risolvere la terza questione nel senso che l'art. 12 CE non osta ad una normativa nazionale che escluda i cittadini degli Stati membri dalla possibilità di beneficiare delle prestazioni di assistenza sociale che vengono concesse ai cittadini di Stati terzi".<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> Corte di giustizia Comunità Europea Sez. III, 04-06-2009, n. 22/08.

### *3.4.- La circolazione dei lavoratori migranti in Italia*

Volendo tracciare un quadro generale di sintesi sul tema possiamo isolare sinteticamente alcuni elementi centrali emersi nel percorso.

In primo luogo, in carenza di una politica attiva di reclutamento di lavoro straniero, quale quella perseguita da paesi come la Germania, e in mancanza di un sistema postcoloniale di relazioni privilegiate con alcuni paesi esportatori di manodopera quali quello di Francia e Gran Bretagna, il percorso italiano ha perseguito lo strumento della periodica sanatoria come strumento di regolazione. Tale strumento ha mostrato tutti i suoi limiti fin dagli anni sessanta ed è stato poi sostanzialmente accantonato a seguito della crisi economica più recente.

In secondo luogo, il governo dei flussi legati al diritto d'asilo ha conosciuto una fase di eccezionale restrizione fino al 1990 per poi sviluppare un percorso che è diventato sempre più importante parallelamente alla chiusura dei flussi legati al lavoro.

In terzo luogo, la legislazione sull'immigrazione ha sistematicamente privilegiato le norme relative ad ingresso ed espulsione, delegando agli enti locali e al privato sociale i capitoli relativi alle politiche di integrazione. In quarto luogo, il percorso italiano è caratterizzato da un rapporto altalenante con le politiche comunitarie, a partire dalla mancata firma nel 1985 dell'accordo di Schengen per arrivare ai conflitti della fase più recente.

Tale rapporto ha influito in modo decisivo sull'evoluzione delle politiche nazionali. In quinto luogo, non è possibile separare la storia delle politiche sull'immigrazione dai percorsi paralleli e interconnessi della storia delle politiche del lavoro, delle politiche sociali e delle relazioni internazionali. Infine, in tutte le stagioni esaminate è evidente la dimensione dialettica e conflittuale del dibattito pubblico sul governo dell'immigrazione. Nel caso italiano le mobilitazioni sociali e la partecipazione dell'opinione pubblica hanno influenzato enormemente le scelte politiche, sia nelle fasi in cui è stato particolarmente forte e capace di incidere l'attivismo rivendicativo degli immigrati stranieri e delle realtà che lo hanno sostenuto, sia nelle stagioni in cui hanno prevalso le ragioni dei fautori di scelte restrittive.

A partire dal 2009 i governi italiani hanno sistematicamente ridotto, e a volte anche chiuso del tutto, il canale dei flussi per lavoro, organizzati ogni anno secondo la legge con un apposito decreto. Nel 2008 l'ultimo decreto-flussi di una certa entità

(172.000 permessi di soggiorno)<sup>110</sup> servì in pratica per assorbire le domande dell'anno precedente rimaste non soddisfatte. Nel 2009 il governo Berlusconi stabilì il blocco dei flussi ad eccezione di quelli per lavoro stagionale. Nel 2012 il governo Monti autorizzò l'arrivo di soli 17.850 lavoratori extra Ue non stagionali<sup>111</sup> attraverso il decreto flussi. L'alternativa alla regolazione tramite flussi annuali, in Italia, è stata tradizionalmente rappresentata — come già evidenziato — dalle periodiche sanatorie. Anche questo strumento è stato però di fatto abbandonato, con l'eccezione di due iniziative limitate però ad alcune particolari categorie lavorative.

Nel 2009, la Legge 102/2009 di sanatoria per colf e badanti e nel 2012, le norme sulla sanatoria e sulla modalità di programmazione dei flussi in ingresso, con decreto legge 76/2013, si è ripristinata la verifica dell'indisponibilità di un lavoratore disoccupato.

All'art.9, il testo contiene disposizioni in materia di immigrazione ed il comma 8 rende triennale la programmazione dei flussi di ingresso per formazione e tirocinio. Si è trattato, tra l'altro, di iniziative che hanno dato vita a lunghissimi strascichi giudiziari e che dal punto di vista quantitativo sono andate notevolmente al di sotto delle aspettative, degli stessi ambienti istituzionali che le hanno promosse. Il diritto di asilo si è quindi attestato come una delle poche garanzie, per favorire l'afflusso legale in Italia. Guardando all'evoluzione delle politiche, ricordiamo tuttavia che a partire dal 2011 anche il diritto di asilo viene sottoposto ad alcune modifiche, culminate nell'emanazione del decreto Minniti-Orlando del 2017<sup>112</sup>.

Oltre all'accoglienza e dei cosiddetti «sbarchi», nel periodo in cui venivano discusse le novità legislative è stato un altro il tema che ha dominato il confronto politico sull'immigrazione: la riforma della legge sulla cittadinanza, erroneamente e sbrigativamente definita «*ius soli*». Il tentativo di riformare la legge del 1992 si era già arenato nella XVI legislatura (2008-2013). Sul finire della successiva legislatura — nell'ambito della campagna nazionale di sensibilizzazione «L'Italia sono anch'io» — viene depositata una nuova proposta che aggrega una legge di iniziativa popolare e le precedenti bozze. Nella nuova legislatura viene approvata dopo una lunga discussione la proposta di riforma all'interno di un provvedimento licenziato dalla Camera il 13 ottobre 2015. Rispetto alle precedenti iniziative questa nuova riforma prevedeva anche il cosiddetto «*ius culturae*». Alla discussione alla Camera ha fatto seguito uno scontro durissimo tra i fautori della proposta e i contrari: gli stessi

---

<sup>110</sup> [www.istat.it](http://www.istat.it).

<sup>111</sup> [www.istat.it](http://www.istat.it).

<sup>112</sup> Gargiulo, E., *Una filosofia della sicurezza e dell'ordine. Il governo dell'immigrazione secondo Marco Minniti*, in *Meridiana*, n. 91, 2018, 147-168.

esponenti della maggioranza del governo Gentiloni hanno di fatto scelto di non far approvare la riforma, tra la delusione delle associazioni legate alle seconde generazioni.

La recentissima discussione e approvazione del Decreto sicurezza<sup>113</sup> del primo governo Conte, costituisce un ulteriore elemento di novità nel contesto italiano. All'interno del decreto infatti, si propone una visione complessiva del governo dell'immigrazione all'interno di un generale orizzonte di restrizione, che abbraccia i contesti più diversi: dal tema del lavoro alla cittadinanza al diritto alla casa al diritto d'asilo alle strutture preposte all'accoglienza.

Ma, come tradizione della politica del diritto in Italia, i mutamenti del sistema di alleanze tra forze politiche provocano sempre processi di revisione dei singoli istituti, generando incertezze sociali e problemi amministrativi ed ecco, quindi, che il secondo governo presieduto da Giuseppe Conte, con una diversa maggioranza rispetto al primo, discute sulla revisione del Decreto sicurezza, approvato solo qualche mese prima ed entrato in vigore il 5 ottobre dell'Anno 2020.

### ***3.5.- Un tentativo di sintesi***

Gli sviluppi più importanti della libera circolazione dei lavoratori in Europa si sono avuti con gli accordi di *Schengen*, le cui problematiche sono state affrontate per la prima volta nel contesto dell'Unione, quale prefigurata dal Trattato di *Maastricht*, all'interno del terzo pilastro, dunque come cooperazione in materia di giustizia e affari interni. Il Trattato di Amsterdam ha poi inciso in maniera significativa su tale materia, sia in maniera formale che sostanziale, trasferendo la materia dei visti, dell'asilo, dell'immigrazione e altre politiche connesse con la circolazione delle persone nel Titolo IV del TCE e lasciando nel Titolo VI del TUE solo uno dei settori prima rientranti nell'ambito della cooperazione in materia di giustizia e affari interni. Il rischio di sovrapposizioni tra gli accordi di Schengen da un lato, il Titolo IV TCE ed il Titolo VI TUE, è stato evitato grazie all'integrazione nell'Unione Europea degli accordi di Schengen e di tutti gli atti adottati. In tal modo tutte le realizzazioni compiute sono state incorporate come “*acquis di Schengen*” nel sistema dell'Unione. Effetto non secondario dell'integrazione di *Schengen* nel sistema comunitario era

---

<sup>113</sup> DECRETO-LEGGE 4 ottobre 2018, n. 113: “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. (18G00140) (GU Serie Generale n.231 del 04-10-2018) - Entrata in vigore del provvedimento: 05/10/2018.



rappresentato dall'estensione delle competenze del Parlamento europeo e della Corte di Giustizia. Va ricordato che i tredici Stati membri, ad eccezione di Regno Unito ed Irlanda, erano autorizzati tra loro a istituire una cooperazione rafforzata in materia. Si può dire che l'integrazione dell'acquis Schengen decisa ad Amsterdam permetteva di superare il rischio di sovrapposizioni tra strumenti interni ed esterni all'Unione, ma non riusciva ad individuare una soluzione capace di garantire una disciplina comune in relazione all'ingresso e al trattamento dei cittadini di Paesi terzi. Il quadro complessivo è stato notevolmente semplificato dal Trattato di Lisbona, in virtù di due previsioni:

la prima concerne il futuro: impone che l'acquis Schengen e le ulteriori misure adottate nel suo campo di applicazione debbano essere accettate integralmente da tutti gli Stati candidati all'adesione;

- la seconda concernente il presente: sopprime la tradizionale struttura a tre pilastri dell'Unione, eliminando le distinzioni tra primo e terzo pilastro. Quest'ultima novità comporta, di fatto, la "comunitarizzazione" della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, che "ritorna" ad essere disciplinata insieme alle politiche concernenti i visti, l'asilo, l'immigrazione ed altre politiche connesse alla libera circolazione delle persone. Nel nuovo Titolo V (artt.67,68 e segg.) del TFUE, dedicato allo "spazio di libertà, sicurezza e giustizia", confluiscono le politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione, la cooperazione giudiziaria in materia civile e quella in materia penale, la cooperazione di polizia. Ciò è espressione di una più generale consapevolezza delle dirette implicazioni di queste materie sulla circolazione delle persone nel territorio dell'Unione.

In questo quadro regolamentare della libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea, si deve collocare il tema dell'immigrazione extra-comunitaria.

In primo luogo, si deve registrare una carenza complessiva di politiche attive di reclutamento di lavoro straniero, quale quella perseguita da paesi come la Germania, e in mancanza di un sistema postcoloniale di relazioni privilegiate con alcuni paesi esportatori di manodopera quali quello di Francia e Gran Bretagna, mentre altri paesi, come l'Italia, hanno perseguito lo strumento della periodica sanatoria come strumento di regolazione. Tale strumento ha mostrato tutti i suoi limiti fin dagli anni sessanta ed è stato poi sostanzialmente accantonato a seguito della crisi economica più recente.

In secondo luogo, il governo dei flussi legati al diritto d'asilo ha conosciuto una fase di eccezionale restrizione fino al 1990 per poi sviluppare un percorso che è

diventato sempre più importante parallelamente alla chiusura dei flussi legati al lavoro.

Non è possibile separare la storia delle politiche sull'immigrazione dai percorsi paralleli e interconnessi della storia delle politiche del lavoro, delle politiche sociali e delle relazioni internazionali: in tutte le stagioni esaminate è evidente la dimensione dialettica e conflittuale del dibattito pubblico sul governo dell'immigrazione.

#### **4.-LA NORMATIVA ITALIANA IN TEMA D'IMMIGRAZIONE: DAL TESTO UNICO AL C.D. "DECRETO MINNITI"**

Anche in Italia si è cercato di dare attuazioni ai principi del Diritto Internazionale. Le Convenzioni Internazionali ratificate, più significative riguardanti la tutela dei lavoratori migranti sono le Convenzioni dell'OIL n.97 e n.143 e la Convenzione del Consiglio d'Europa n.193/1995 sullo Stato Giuridico dei migranti.

L'art.1 della Convenzione n.143/75 sancisce l'obbligo di rispettare i diritti umani fondamentali di tutti i lavoratori migranti. Tali principi sono riportati all'art.2 della Costituzione Italiana (diritti inviolabili dell'uomo e doveri inderogabili di solidarietà sociale), all'art.3 (Uguaglianza formale e sostanziale e divieti di discriminazione), all'art. 32 (tutela della Salute) e come afferma la Corte Costituzionale, la tutela deve essere riconosciuta anche agli stranieri<sup>114</sup>.

Il diritto della migrazione di genere, viene affrontato attraverso il principio di non discriminazione, previsto nelle Convenzioni Internazionali, tra le quali la convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne<sup>115</sup>; il Decreto Legislativo n. 286/1998 (Norme sulle condizioni dello straniero); il Decreto Legislativo n.160/2008 (Norme sui ricongiungimenti familiari); il Decreto Legislativo n.81/2008 (Testo Unico in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, che si applica anche ai lavoratori migranti extracomunitari e appartenenti all'UE).

Dalla legge n.943/86 alla legge Martelli (n.416/89) e al Decreto Dini (589/95) s'è posto l'accento anche sul problema della tratta delle donne ai fini dello sfruttamento sessuale ed una misura significativa è costituita dall'art.18 legge n.40/98.

---

<sup>114</sup>Corte Costituzionale, sentenza n.432/2005.

<sup>115</sup>GA Risoluzione 34/180 del 18/12/79 entrata in vigore nel settembre 1981.

## 5.- DIRITTI FONDAMENTALI E TUTELA DELLE SITUAZIONI ESISTENZIALI DEI MIGRANTI

I diritti fondamentali sono bisogni elementari dell'uomo, il cui soddisfacimento è condizione di un'esistenza "libera e dignitosa", per cui nessun dubbio può aversi sul fatto che appartengono a tutti gli esseri umani, specialmente a coloro che dal destino sono stati maggiormente penalizzati<sup>116</sup>. I diritti fondamentali non possono non essere riconosciuti a tutti gli uomini<sup>117</sup>.

### 5.1. -La teoria dei diritti fondamentali e i riflessi sui diritti sociali

I diritti sociali appartengono *pleno iure* alla categoria dei diritti fondamentali e alla relativa teoria generale e proprio per questo sono da considerare inviolabili, nella concezione che al termine è riservata dall'articolo 2 della Carta Fondamentale italiana<sup>118</sup>.

Autorevole dottrina ha elaborato una teoria dei diritti fondamentali ricca, complessa con molteplici profili sia dal punto di vista della filosofia del diritto e della filosofia politica<sup>119</sup>.

I diritti fondamentali possiedono la vocazione alla loro universalizzazione e contestualizzazione, ma incontrano difficoltà nel trovare piena realizzazione nelle legislazioni e nelle Corti nazionali, anche a causa delle norme debolmente prescrittive atte a realizzare tali diritti. Spesso, infatti, le aspettative di eguaglianza, dignità e solidarietà in tema di salute, istruzione, lavoro, formazione, sicurezza, assistenza sociale, alimentazione, abitazione. sono rimasti "diritti di carta"<sup>120</sup>, con lacune di ineffettività che possono essere distinte, secondo autorevole dottrina<sup>121</sup>, in lacune primarie e secondarie. La Carta sociale europea dagli anni 90 rappresenta un punto fondamentale verso l'effettività di tali diritti sociali e la Conferenza di Granada del 1987, segna l'inizio ufficiale del rilancio, anche se ancora la Carta dei diritti sociali mantiene il carattere di subordinazione rispetto alla Convenzione dei diritti

---

<sup>116</sup>Ruggeri, A. (2017, ottobre 27). *Il Principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, in *Diritto*, in Consulta online, fasc. III, da [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>117</sup>Angeli, V. (2012). *Diritti umani, sette lezioni*, Torino: Giappichelli, p.6.

<sup>118</sup>Ruggeri, A. (2018)., *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, in "Osservatorio AIC", 2.

<sup>119</sup> Monereo Perez J.L. (2015). *El sistema universal de los derechos humanos, por José Luis Monereo Pérez (dir.)*, in *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, ISSN-e 2282-2313, vol. 3, pag. 314-321. Ferrajoli, L. (2001). *Diritti fondamentali*, in L. Ferrajoli, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, a cura di E. Vitale, Roma- Bari, 5 ss..

<sup>120</sup> Guastini, R. (1994). "Diritti" in *Analisi e diritto, Ricerche di giurisprudenza analitica*, Torino: Giappichelli.

<sup>121</sup>Ferrajoli, L. (2002). *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Laterza, Roma-Bari, p. 29.

dell'uomo (CEDU). La Carta sociale ha influenzato la formulazione dei vari diritti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea ed il Comitato europeo dei Diritti sociali nell'affrontare il rapporto tra l'Ordinamento comunitario e la Carta auspica che gli Stati si facciano loro stessi promotori dei contenuti della Carta, attuando le direttive comunitarie, alla luce delle prescrizioni che derivano loro dall'esserne parte.

Nonostante il CEDS reputi la Carta uno “*strumento di tutela dei diritti umani*”, il primo punto dell'annesso indica il vincolo di origine e di status legale; gli stranieri sono ammessi “*solo nella misura in cui si tratta di cittadini di altre Parti, che risiedono legalmente o lavorano regolarmente nel territorio della Parte interessata*”. Ovviamente, vi è la libertà degli Stati di tutelare persone non riconosciute dalla Carta (Annesso-1) o prevedere “*norme di diritto interno, trattati, convenzioni e accordi bilaterali o multilaterali che sono o che entrano in vigore e che potrebbero essere più favorevoli per le persone tutelate*” (V-H). La giurisprudenza del CEDS si è espressa tante volte relativamente a reclami collettivi sui lavoratori<sup>122</sup>. Il Comitato europeo dei diritti sociali, anche se la Carta non include i migranti irregolari tra i propri titolari, ha affermato che il diritto all'assistenza medica non possa essere semplicemente negata, in quanto strutturalmente legata al diritto alla vita e alla dignità. Nella Carta sono presenti formulazioni “*dinamiche*” degli obblighi e richiami al principio di effettività dei diritti<sup>123</sup> e sono previsti modi diversi con cui uno Stato può applicare gli obblighi contratti: la “*legislazione o la regolamentazione, le convenzioni, altri mezzi appropriati*”.

In Italia le norme contenute nella Carta vengono per lo più utilizzate in giudizio secondo il richiamo “*ad substantiam*”, cioè mediante riferimento aggiuntivo che rinforza l'argomentazione della sentenza, che ha già le sue basi nel diritto interno<sup>124</sup>. Per quanto riguarda la Corte di giustizia, in materia di divieto di discriminazione di genere<sup>125</sup>, in materia di tutela delle lavoratrici gestanti, puerpere o

---

<sup>122</sup>Reclamo collettivo n. 14/ 2003, Federation internationale des Ligues des Droits de l'Homme, FIDH, c. Francia, in cui si contestava la nuova legislazione in materia di cure mediche in quanto lesiva di diritti fondamentali dei migranti in situazioni irregolari e dei loro figli.

<sup>123</sup>Oliveri, F. (2008). *La lunga marcia verso l'effettività. La carta sociale europea tra enunciazione dei diritti, meccanismi di controllo e applicazione nelle corti nazionali*, in “*Rivista del Diritto della sicurezza sociale*”; 3, p. 10.

<sup>124</sup>Ordinanze della seconda sezione civile del Tribunale di Roma proc. numero 69 600 789/2002; sezione civile Tribunale di Cagliari proc. numero 2563/2005, relativa al diritto delle persone portatrici di handicap all'integrazione sociale ovvero nella fattispecie il diritto dei bambini disabili all'assistenza scolastica.

<sup>125</sup>Defrenne c Sabena 15/6/1978, 149/77.

in periodo di allattamento<sup>126</sup>. Il Comitato europeo dei diritti sociali ha cercato di definire gli obblighi degli Stati in materia di diritti sociali, la rimozione degli ostacoli all' esercizio della libertà personale: non essere sfruttato o discriminato sul posto di lavoro, non dover lavorare in condizioni insalubri o insicure. Il CEDS si sforza di specificare gli obblighi delle parti, nelle difficoltà di attuazione dei diritti sociali ed ha incluso tra le responsabilità degli Stati l'aggiornamento delle norme, alla luce dell'evolvere della giurisprudenza internazionale (n.30/2005 par.196), la coerenza tra fini e mezzi di attuazione e si occupa dei contenuti dei singoli diritti, per stabilire quando si possa parlare di violazioni<sup>127</sup>. La Corte di Giustizia ha affermato che i diritti umani fanno parte dei principi generali del diritto comunitario di cui la Corte garantisce l'osservanza e quindi i diritti fondamentali dell'uomo devono essere tutelati come parte integrante dell'ordinamento comunitario.<sup>128</sup>

Da sempre l'Unione Europea si è posta l'interrogativo di come tutelare i diritti fondamentali che in quanto tali dovrebbero essere garantiti e tutelati per chiunque degli individui non appartenenti all'UE e si avverte una crescente esigenza di trovare un accordo per la tutela dei Diritti Fondamentali, accelerata dai processi di globalizzazione economica.

---

<sup>126</sup>Sari Kiiski c. Tampereen Kaupunki 20/9/07, 116/06.

<sup>127</sup>Il CEDS definisce cosa si debba intendere con abitazione di livello sufficiente, ex art. II – 31.1 In occasione del reclamo collettivo European Roma Rights Centre c. Italia, numero 27/2004, si considera di livello sufficiente “un alloggio salubre, fornito di tutti gli elementi di comfort essenziali-acqua, riscaldamento, scarico domestico, impianti sanitari, elettricità- costituito da strutture sane, non sovraffollato e provvisto di garanzie legali di abitabilità”, par. 35.

<sup>128</sup> Sentenza Stauder , C-29/69 del 1969.

## ***5.2.- Crisi finanziaria, austerità e diritti fondamentali***

Che vi sia una crisi dei diritti fondamentali anche a livello europeo, in questi ultimi anni, secondo D'ALBERTI, anche a causa della crisi finanziaria iniziata nel 2007, delle conseguenti pesanti politiche di austerità, è emersa la crisi dei diritti sociali, dal lavoro alle pensioni e dalla sanità<sup>129</sup>, al *Welfare*.

Esaminando l'evoluzione che ha avuto nel diritto europeo la protezione dei diritti sociali e di quelli civili, si può valutare fino a che punto si sia in presenza di una vera e propria crisi dei diritti e quali tra essi siano maggiormente a rischio.

Già nel diciottesimo secolo i diritti hanno assunto un ruolo essenziale nell'ambito delle istituzioni.

Il Consiglio d'Europa nasce nel 1949 e uno dei suoi pilastri è il rispetto dei diritti umani. L'anno dopo venne adottata la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), che descrive i diritti fondamentali che tutti gli Stati firmatari dovevano rispettare e istituisce la Corte europea dei diritti dell'uomo.

Il Trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità economica europea, si occupa delle libertà e dei diritti economici.

Dalla fine degli anni Sessanta, gradualmente, anche i diritti non-economici iniziano a ricevere protezione, grazie alla giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>130</sup>, che si fonda sui principi non scritti dell'ordinamento della Comunità, traendo ispirazione dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri e dai trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo che sono riconosciuti come principi generali del diritto europeo e completano un quadro giuridico in cui le tre fonti di protezione dei diritti - l'ordinamento della Comunità, le Costituzioni degli Stati e l'ordinamento internazionale - coesistono, sia pure nella loro autonomia.

La giurisprudenza di Lussemburgo ha trattato casi di protezione dei diritti fondamentali nei confronti di atti delle istituzioni comunitarie,<sup>131</sup>. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo è più volte intervenuta per tutelare i diritti fondamentali delle persone, a partire da quello alla vita: *“Il diritto alla vita riconosciuto ad ogni individuo dalla convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali comporta per lo Stato-governo non solo obblighi negativi, in*

---

<sup>129</sup>D'Alberti, M. (2016). *L'Unione europea e i diritti* in *De Jure*, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, fasc.3, p. 761.

<sup>130</sup>Si vedano, tra l'altro, le sentenze nei casi: C. giust. Ce, 12 novembre 1969, causa C-29/69, Stauder; 14 maggio 1974, causa C-4/73, Nold; 17 dicembre 1970, causa C-11/70, InternationaleHandelsgesellschaft.

<sup>131</sup>Fra le tante pronunce, si veda C. giust. Ue, 9 novembre 2010, cause C-92/09 e C-93/09, Volker.

*primo luogo quello di astenersi dal produrre intenzionalmente la morte delle persone sottoposte alla sua giurisdizione, ma anche positivi, di natura sostanziale e di natura procedurale*<sup>132</sup>, imponendo, quindi, tutele anche di fronte all'azione degli Stati membri, quando questi ultimi attuano norme europee<sup>133</sup>.

Inoltre gli Stati membri possono invocare la protezione di diritti fondamentali di natura non-economica per poter giustificare le restrizioni di libertà economiche, come la libera circolazione delle merci<sup>134</sup>.

Il rispetto dei diritti non-economici ha trovato attuazione nel testo dei Trattati e della Carta dei diritti fondamentali del 2000.

Fondamentale è la norma sui valori fondanti dell'Unione, che includono il «rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e [...] dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze»<sup>135</sup> e vanno anche segnalate le norme sulla tutela «elevata» della salute, dei consumatori e dell'ambiente<sup>136</sup>.

Nei Trattati sono presenti alcuni principi generali che rafforzano la tutela dei diritti economici e non-economici: il principio di proporzionalità per proteggere sia le libertà economiche che i diritti umani<sup>137</sup>; il principio di precauzione a protezione del diritto alla salvaguardia dell'ambiente e del diritto alla salute<sup>138</sup>; il principio di motivazione in base al quale tutti gli atti giuridici dell'Unione — regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri — debbono essere motivati<sup>139</sup>.

Per la tutela dei diritti fondamentali assume rilevanza l'art. 6 TUE, che richiama tre fonti essenziali per la protezione di tali diritti: la Carta di Nizza, a cui il TUE ha conferito forza vincolante e valore giuridico equivalente a quello dei Trattati, la CEDU, cui l'Unione europea aderisce, e la terza fonte costituita dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.

---

<sup>132</sup> *ex pluribus* Corte europea diritti dell'uomo sez. III, 21/12/2010, n.45744.

<sup>133</sup> C. giust. Ce, 10 luglio 2003, causa C-64/00, BookerAquaculture; 22 novembre 2005, causa C-144/04, Werner Mangold.

<sup>134</sup> C. giust. Ce, 12 giugno 2003, causa C-112/00, Schmidberger; 14 ottobre 2004, causa C-36/02, Omega.

<sup>135</sup> Art. 1, par. 2, del Trattato sull'Unione europea (TUE).

<sup>136</sup> Rispettivamente: art. 168, par. 1; 169, par. 1; e 191, par. 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

<sup>137</sup> Si veda l'art. 5, par. 4, TUE.

<sup>138</sup> Il principio è enunciato dall'art. 191, par. 2, TFUE, in materia ambientale, ma si applica anche ad altre materie, specialmente alla tutela della salute.

<sup>139</sup> Artt. 296, par. 2; 288, par. 1; 289, par. 3, TFUE.

### **5.2.1. -La Corte di giustizia e la tutela dei diritti umani**

L'applicazione del principio di proporzionalità, può consentire un forte sindacato giurisdizionale su misure legislative o amministrative che incidono su diritti.

In definitiva, il principio di proporzionalità è a tutela dei diritti, sia nel contenzioso dinanzi alla Corte di giustizia che presso i giudici nazionali e li protegge, sia che siano libertà economiche, sia che abbiano natura non economica.

La Corte di giustizia può censurare come sproporzionate sanzioni antitrust irrogate dalla Commissione europea, può ritenere sproporzionate misure statali che abbiano ristretto eccessivamente la libera circolazione di beni o di servizi in nome di interessi pubblici, può bilanciare libertà economiche e diritti non-economici fondamentali, con priorità a questi ultimi, come già visti in diversi casi, in cui la Corte, richiamando anche la CEDU e la Carta di Nizza, mettendo in primo piano la tutela della libertà di espressione, o del diritto di riunione, o della dignità umana, considerando giustificate e legittime le misure statali volte a restringere in nome di quei diritti le libertà economiche riconosciute dai Trattati, in particolare la libera circolazione delle merci e dei servizi<sup>140</sup>.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ha assunto maggiore forza con il Trattato di Lisbona, equiparata, come valore giuridico, ai Trattati e contiene un elenco ampio di diritti fondamentali: dalla dignità umana al diritto alla vita e all'integrità della persona; dalla libertà personale e di pensiero alla libertà di riunione e associazione; dal diritto di proprietà e d'impresa all'eguaglianza; dai diritti dei lavoratori e dalla sicurezza sociale alla protezione della salute, dell'ambiente e dei consumatori; dai diritti politici al diritto ad una buona amministrazione; sino alle tutele processuali.

Le disposizioni della Carta si applicano «alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione»<sup>141</sup>.

I diritti riconosciuti dalla Carta, trovano tutela sia nei confronti degli atti adottati da organi dell'Unione, sia verso atti posti in essere dagli Stati membri.

Importanti sono anche le norme della Carta sulla portata e sull'interpretazione dei diritti e dei principi. Si è venuto a formare così, un vero e proprio «catalogo»

---

<sup>140</sup>Si vedano, tra l'altro, le sentenze della Corte nei casi: 18 giugno 1991, causa C-260/89, ERT v. Dimotiki; Schimdburger e Omega, citati.

<sup>141</sup>Sul principio di proporzionalità si veda, per tutti, Barak, A. (2012) Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations, Cambridge, Cambridge University Press.



dei diritti fondamentali che abbraccia un ampio ventaglio di situazioni, da quelle riconducibili nell'ambito della tradizionale categoria dei diritti civili, includendo tra queste anche quelle relative alla posizione dell'individuo nel quadro dei procedimenti giudiziari e amministrativi, a quelle più moderne di contenuto marcatamente economico o sociale, tra cui i diritti dei migranti <sup>142</sup>.

Nell'applicazione della Carta, si dovrà tener conto della giurisprudenza di Strasburgo sulla CEDU poichè le tutele riconosciute ai diritti dalla stessa CEDU costituiscono una soglia minima di protezione.

Il principio è garantire la maggiore tutela dei diritti: «Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione o tutti gli Stati membri sono parti, in particolare dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dalle costituzioni degli Stati membri»<sup>143</sup>, anche se non di facile attuazione.

Anche la CEDU, contiene un elenco di diritti fondamentali, meno esteso di quello previsto dalla Carta di Nizza., che possono essere fatti valere dinanzi alla Corte di Strasburgo dai cittadini degli Stati aderenti alla Convenzione nei confronti di misure restrittive adottate da organi di quegli Stati.

Inoltre, la Corte di Strasburgo ha contribuito all'applicazione dei diritti previsti dalla Convenzione, in particolare garantendo il diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza, alla libertà di espressione ed a un equo processo<sup>144</sup>.

Spesso fra la Corte di Strasburgo e i giudici di Lussemburgo vi è stato un dialogo costruttivo, ma non privo di contrasti. La Corte di Strasburgo è il giudice legittimato a conoscere le controversie sui diritti fondamentali e più volte è accaduto che la Corte di giustizia abbia richiamato pronunce della Corte di Strasburgo.

La Corte di giustizia, ha considerato la CEDU e la giurisprudenza di Strasburgo, come fonte d'ispirazione e recentemente, ha conferito maggiore rilievo alle sue pronunce, intensificandosi il dialogo tra le due Corti<sup>145</sup>.

---

142 Gül, 7 maggio 1986, Racc., p. 1573), sui vantaggi sociali a favore dei figli dei lavoratori migranti (Casagrande, 3 luglio 1974, Racc., p. 773; Di Leo, 13 novembre 1990, Racc., p. 1990, I-4185), sull'uguaglianza nelle prestazioni sociali per i lavoratori immigrati in Francia (Pinna, 15 gennaio 1986, Racc., p. 1).

<sup>143</sup> Art. 53. TUE.

<sup>144</sup> Una chiara ed efficace sintesi in A. Cassese. (2009). *I diritti umani oggi*, Roma-Bari, Laterza, 107 ss..

Gradualmente si è intensificata sul piano europeo la protezione dei diritti fondamentali., attraverso l’emanazione di Convenzioni e Trattati.

### **5.2.2. -Le limitazioni della tutela dei diritti sociali**

Esistono dei limiti alla protezione dei diritti, riguardanti la tutela dei diritti sociali, come l’istruzione, la salute, l’assistenza, la previdenza, il lavoro.

Nel Trattato di Roma del 1957 trova poco spazio la tutela dei diritti sociali, giustiziati invece dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Anche la Carta di Nizza contiene norme sul diritto all’istruzione e al lavoro e dedica un titolo alla «solidarietà», ai diritti dei lavoratori, alla sicurezza e all’assistenza sociale, alla protezione della salute, all’accesso ai servizi pubblici, alla protezione dell’ambiente e dei consumatori.

Il diritto dell’Unione Europea spesso ha protetto i diritti sociali e significative sono le norme sulla tutela delle lavoratrici gestanti,<sup>146</sup> anche se l’ordinamento dell’Unione ha delegato la tutela dei diritti sociali alla legislazione degli Stati membri, infatti la Carta di Nizza, per il riconoscimento e le modalità di esercizio dei diritti sociali rinvia alle «legislazioni e prassi nazionali».

La Corte di giustizia ha introdotto garanzie a favore di diritti non-economici e si è occupata in modo preminente della dignità umana, dei diritti di libertà personale, del diritto di manifestazione del pensiero, del diritto di riunione.

L’Unione mira a integrare l’aspetto dei diritti umani in tutte le sue politiche e i suoi programmi interni ed esterni.

A tal fine, dispone di vari strumenti di politica dei diritti umani per azioni mirate, tra cui il finanziamento di progetti specifici. Sul piano dell’azione esterna l’UE inserisce regolarmente le questioni dei diritti umani nei dialoghi politici che intrattiene con i paesi terzi o le organizzazioni regionali e internazionali. Essa conduce inoltre dialoghi e consultazioni dedicati specificamente ai diritti umani con moltissimi paesi. È auspicabile, però, che questa sorta di soft law di matrice giurisprudenziale, prima o poi, per esigenze di certezza del diritto e di uniforme tutela dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali in ambito europeo, possa condurre ad un diritto costituzionale comune in Europa anche per porre un freno alla deriva antieuropeista recentemente in voga in alcuni Paesi UE (Polonia e Ungheria in

---

<sup>145</sup>L’adesione dell’Unione alla CEDU è stata prevista dall’art. 6, par. 2, TUE.

<sup>146</sup>Direttiva 92/85/Cee.

primis) dove sono emerse preoccupanti tendenze legate al mancato rispetto dell'indipendenza giudiziaria, della libertà di espressione, della lotta alla corruzione, dei diritti delle minoranze e per la situazione dei migranti e dei rifugiati. La Corte di Giustizia Europea, sollecitando la creazione di una sorta di spazio costituzionale europeo, valorizzando la Convenzione, in cui prevedere e tutelare i diritti umani fondamentali, sin dagli interventi più risalenti ha provveduto ad elaborare giurisprudenza in questa prospettiva <sup>147</sup>.

Per quanto riguarda il diritto alla salute, ad esempio, la Corte ha ritenuto legittime misure legislative o amministrative nazionali che vietavano il commercio di prodotti alimentari con ingredienti che potevano presentare rischi per la salute umana <sup>148</sup>.

La materia dei servizi d'interesse generale (SIG), include, i servizi d'interesse economico generale (SIEG) e servizi privi di rilevanza economica <sup>149</sup>.

Tra i SIEG rientrano la distribuzione dell'energia elettrica e del gas, o i servizi postali; tra i servizi privi di rilevanza economica, l'istruzione e, in parte, la sanità e altri servizi sociali.

Il diritto dell'Unione ha tenuto fuori dal mercato, dalle regole di concorrenza e di libera circolazione, alcuni servizi come la sanità <sup>150</sup>, scelta giustificata dalla necessità di assicurare una maggiore tutela sociale agli utenti di questi servizi.

Nell'ordinamento giuridico dell'Unione vi è stato un potenziamento della protezione dei diritti fondamentali, ma i diritti sociali oggi sono minacciati, è quindi necessaria un'ampia cultura dei diritti fondamentali.

Oltre il ruolo fondamentale svolto dai giudici per tutelare tali diritti, è indispensabile che si consolidi il ruolo della *European Agency for Fundamental Rights*, istituita nel 2007, per assicurare anche una protezione amministrativa dei diritti, accanto a quella legislativa e giurisdizionale ed in particolare per i diritti sociali, è di fondamentale importanza incrementare investimenti e servizi.

---

<sup>147</sup> “È idea ben radicata nella giurisprudenza della Corte che la Convenzione è uno strumento vivente da interpretare alla luce delle condizioni di vita attuali. Tale approccio, per la Corte, non si limita alle disposizioni normative della Convenzione ma vale anche per quelle, come gli artt. 25 e 46, che regolano il funzionamento del meccanismo della sua attuazione. Ne consegue che tali disposizioni non vanno interpretate unicamente in conformità con le intenzioni dei loro redattori così come espresse più di quarant'anni fa. L'oggetto e lo scopo della Convenzione, strumento di protezione degli esseri umani, richiedono di interpretare e di applicare le sue disposizioni in modo da renderne concreti ed effettivi i requisiti” (Corte europea diritti dell'uomo, 23/03/1995, n.310).

<sup>148</sup> Si veda il caso C. giust. Ce, 24 ottobre 2002, causa C-121/00, *Hahn*.

<sup>149</sup> Sono questi i nomi che il diritto dell'Unione europea ha dato ai servizi pubblici, o di tipo imprenditoriale o di tipo sociale.

<sup>150</sup> La direttiva 2006/123/Ce.

### 5.3.- I diritti fondamentali dei migranti

L'analisi dell'evoluzione delle leggi e delle pronunce delle Corti, in materia dei diritti dei migranti è molto vasta: infatti, essa comprende tanto il diritto alla vita quanto quello a non subire maltrattamenti; ed ancora il diritto al ricongiungimento familiare, il diritto alla salute, il diritto all'istruzione primaria; così come tutti i diritti sociali, economici e culturali. Né vanno dimenticati i diritti di carattere procedurale come l'equo processo ed il divieto di detenzione arbitraria<sup>151</sup>, deve tenere in conto una “torsione della natura propria dei diritti umani, usati sempre più come diritti nostri, e non riconosciuti come diritti degli altri”<sup>152</sup> di conseguenza, almeno in teoria si sostiene la coesistenza tra diritti umani e fondamentali e all'interprete tocca, in pratica tenere<sup>153</sup> conto di una biforcazione ricondotta dalla dottrina a due indirizzi.

Secondo un primo indirizzo, la piena coincidenza della titolarità dei diritti umani e/o dei diritti fondamentali vale solo per i cittadini, in forza del “contratto sociale”, tuttavia negli stessi ordinamenti si trovano delle attenuazioni a tale principio, grazie a pronunzie e norme che regolano il rapporto tra lo Stato e lo straniero che si trova nel territorio nazionale, sulla base di una sorta di patto tra lo Stato e lo straniero, anche se tale accordo esclude che tali diritti possano essere richiesti dallo straniero irregolarmente presente nel territorio nazionale.

L'indirizzo contrapposto, prevede invece che allo straniero, anche regolarmente soggiornante andrebbero riconosciuti tutti i diritti inviolabili e /o fondamentali previsti dalle Costituzioni e da quella italiana, all'art.2, oltre i diritti previsti dalle disposizioni transnazionali (art.1°c.2 e 117 c.1 della Costituzione)<sup>154</sup>. Di conseguenza lo straniero irregolare in Italia potrebbe avere una serie di diritti<sup>155</sup>, il

---

<sup>151</sup> De Pasquale P., *Respingimenti, rimpatri e asilo: la tutela degli immigrati irregolari nell'UE*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 1, 2010, pag. 19

<sup>152</sup> Così. Pastore, B., *Le ragioni dei diritti, i diritti come ragioni*, in *Dir. Um. E dir.*, 2016, 689 ss.; Ruggeri A., *I diritti dei non cittadini tra modello Costituzionale e politiche nazionali*, in AA.VV., *Metamorfosi dellacittadinanza e diritti degli stranieri*, Napoli, 2016, 25ss.; Saitta A., *Il concetto di “noi” e di “altri” nella Costituzione e nella CEDU*, in *ConsultaOnline.it*, 2014.

<sup>153</sup> Confronto Cherchi, R., *I diritti dello straniero e la democrazia* in *www.gruppodipisa.it*, 2016, 6 ss.; Savino, M., *Lo straniero nella Giurisprudenza Costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2017 58 ss., secondo cui contrapposti indirizzi possono riconoscersi l'uno nel “paradigma della cittadinanza” e l'altro nel “paradigma della territorialità”.

<sup>154</sup> Savino, M., *Lo straniero*, op.cit.p. 65 ss..

<sup>155</sup> L'art.2 c.1 del Decreto Legislativo n.286 del 1998, “Testo unico delle disposizioni concernente la disciplina dell'immigrazione e norme sulle condizioni dello straniero” afferma che “allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme del diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti”. Il testo, nel riprendere la formula

pieno riconoscimento della inviolabilità di tali diritti per tutti i migranti, con l'avallo della Consulta, per quanto riguarda l'ambito dei diritti sociali<sup>156</sup>.

Non può non considerarsi il rilievo dato alla "cittadinanza sociale", riguardo all'integrazione desiderata dell'immigrato, per essere accolto indipendentemente dal suo status civitatis<sup>157</sup>.

Si ha l'impressione di un riconoscimento inadeguato che pone l'immigrato irregolare in una condizione di disuguaglianza, sia rispetto al cittadino che allo straniero regolarmente soggiornante.

La dottrina tratta di "diritti fondamentali potenzialmente più forti, grazie ad un radicamento sociale più ampio e culturalmente trasversale, ma anche diritti che rischiano<sup>158</sup> di dimostrare di essere null'altro che privilegi".

Proprio in Sicilia, abbiamo l'esperienza degli hot-spot, possibili destinazioni dei 4.245 migranti, la maggior parte giunti sulle coste siciliane (3.861), che secondo i dati dell'UNHCR di gennaio 2017, sono arrivati in Italia, via mare, nonostante le condizioni meteo avverse.

A causa della Pandemia, il 23-8-2020, dopo l'emergenza creatasi a Lampedusa, con oltre mille migranti bloccati sull'Isola in piena stagione turistica, il Presidente della Regione Siciliana ha cancellato con ordinanza tutti gli Hot-spot in Sicilia, disponendo lo sgombero immediato.<sup>159</sup>

Continuano gli sbarchi a Lampedusa, in poche ore 104 tunisini, approdano sull'Isola con donne e bambini.<sup>160</sup>

Di conseguenza i diritti fondamentali di questi migranti, si presentano dimezzati di quella humanitas, in loro insita, "anelito alla felicità propria di ogni essere umano"<sup>161</sup>.

---

utilizzata nell'art. 2 della Costituzione Italiana, sembra voler riprendere sia i diritti umani, quale categoria assoluta riguardante l'uomo in quanto tale, sia i diritti fondamentali.

<sup>156</sup>Savino, M., *Lo straniero*, op.cit. p.63 ss..

<sup>157</sup>Sul tema confronto Immordino, M., *Pubbliche Amministrazioni e tutela dei diritti fondamentali degli immigrati*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), che sottolinea come "L'era del multiculturalismo, caratterizzata dalla presenza nello stesso ambito territoriale di diversità di culture...convenzioni sociali, che costituiscono il bagaglio che lo straniero porta con se dal paese di origine, ha imposto un ripensamento non soltanto della nozione classica di cittadinanza, basata sul concetto di appartenenza e di identità, ha imposto un ripensamento non soltanto della nozione classica di cittadinanza...ma anche della tradizionale nozione di "comunità di diritti e doveri" che "accoglie e accomuna tutti coloro che...ricevono diritti e restituiscono doveri, prescindendo dal vincolo di cittadinanza".

<sup>158</sup>Così Algostino, A., *I diritti fondamentali alla prova*, cit., 11. Sulla "sospensione" dei diritti umani dei migranti in non luoghi in cui "sopravvivono in condizioni subumane", cfr. Zagrebelsky, G., *Diritti per forza*, Torino, 2017, p. 38.

<sup>159</sup>[www.ilgiornale.it](http://www.ilgiornale.it)

<sup>160</sup>Giornale di Sicilia, 14 luglio 2021.

### 5.3.1.- Il riconoscimento dei diritti fondamentali dei migranti nella Costituzione

Il riconoscimento dei diritti della persona, considerati quale imprescindibile predicato della soggettività e patrimonio di ogni persona umana costituisce una delle più significative affermazioni dell'evoluzione giuridica della seconda metà del XX secolo; sulle macerie di un'Europa devastata dalla Seconda Guerra Mondiale, gli studi della dottrina italiana portarono alla teorizzazione di quel paradigma di diritti fondamentali che avrebbe poi trovato nella Costituzione Repubblicana il suo terreno d'elezione. Come attributi imprescindibili della persona umana, non vincolati ad una rigida impostazione positivista, i diritti fondamentali rivendicano al soggetto il ruolo di baricentro del sistema, presentandosi come situazioni giuridiche imprescrittibili ed inalienabili; la stessa dialettica sulla unità o pluralità dei diritti della persona, sviluppatasi nella civilistica italiana dagli anni '70 in poi, testimonia l'importanza del tema e la necessità di ancorare il catalogo dei diritti fondamentali all'evoluzione sociale, con la possibilità di riconoscere e tutelare anche nuove situazioni, come emergenti dal sentire e dalla realtà sociale. Nell'ambito della dialettica in dottrina, si è parlato di diritti fondamentali, di diritti inviolabili dell'uomo, di diritti della personalità e di diritti sociali, con riferimento sempre al paradigma dell'art.2 della Costituzione, che sottolinea il ruolo della Repubblica che *"riconosce e garantisce"* tali diritti, implicandone, pertanto, la natura meta positiva e pre-esistente all'ordinamento. Seppur con una impostazione che sembra cedere a suggestioni positiviste, possono ricordarsi la definizione di Bovero: *"quei diritti soggettivi ascritti ad un soggetto da una norma giuridica, in quanto a tale soggetto, è riconosciuto, lo status di persona"*<sup>162</sup>, nonché gli studi di Ferrajoli sui caratteri di universalità ed inalienabilità<sup>163</sup>.

Nella declinazione giuslavoristica, i diritti fondamentali della persona come lavoratore assumono una forte caratura sociale, tanto da indurre autorevole dottrina a

---

<sup>161</sup>Sesto forum internazionale "Migrazione e Pace", Roma 21/22 febbraio 2017, in Il Regno-doc., 2017, p. 199 ss.. Ad analogo risultato si riferisce la Dichiarazione sui rifugiati e immigrati, adottata dall'assemblea generale delle nazioni Unite il 19 settembre 2016.

<sup>162</sup>Bovero, M. (2002), *Diritti e democrazia costituzionale*, in VITALE E. (a cura), Luigi Ferrajoli. *Dirittifondamentali. Un dibattito teorico*, Laterza, Roma – Bari, 235 ss..

<sup>163</sup>Ferrajoli, L. (2010), *Politiche contro gli immigrati e razzismo istituzionali in Italia*, in BASSO P. (a cura di), *Razzismo di Stato. Stati Uniti, Europa, Italia*, F. Angeli, Milano, 115 ss..

sovrapporre le due categorie<sup>164</sup>, proprio in considerazione della necessità di assicurare a lavoratori e lavoratrici una tutela globale dei propri diritti, garantendo anche quelle situazioni inferenti alla previdenza sociale, alla libertà sindacale ed al diritto di sciopero; in questo senso, può ben affermarsi, come da autorevole dottrina, che “i diritti sociali fondamentali fanno parte dell’insieme dei diritti umani interconnessi e interdipendenti”<sup>165</sup>.

**5.3.2. -Il riconoscimento dei diritti fondamentali dei migranti secondo la Consulta: le sentenze della Corte Costituzionale n.120 del 15/11/67; Corte Costituzionale n.2299 del 18/10/2010; Corte Costituzionale n.61 del 21/02/2011.**

Il riconoscimento dei diritti fondamentali alla persona in quanto tali, senza ulteriori determinazioni in ordine alla cittadinanza od al riconoscimento di determinati status, determina altresì la necessità di un coordinamento con le politiche di gestione dei flussi migratori e con le norme in tema di ingresso e soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, nonché nell’ambito dei rapporti personali e lavorativi dei migranti. La garanzia dei diritti sociali come diritti fondamentali<sup>166</sup> appare di primaria importanza per l’accoglienza dei migranti ed il successo delle politiche di integrazione<sup>167</sup> ed il primo imprescindibile passo non può che essere il riconoscimento dei diritti fondamentali alla persona migrante presente su territorio italiano, sia temporaneamente che stabilmente e, soprattutto con riferimento ai diritti personalissimi, indipendentemente dalla condizione di regolarità o meno del soggiorno; i diritti fondamentali e inviolabili della persona umana, vengono riconosciuti senza distinzione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti e stranieri irregolari.

La Corte Costituzionale, infatti, ha riconosciuto già da decenni anche agli stranieri regolari e non, i diritti inviolabili come previsti all’art.2 della Costituzione Italiana, e, sul portato di questa affermazione, si è orientata nella successiva giurisprudenza, nell’estendere a tutti il diritto all’istruzione ed alla salute<sup>168</sup>.

---

<sup>164</sup>McBritton, M. (2017). *Migrazioni economiche ed ordinamento italiano, una prospettiva giuslavoristica*, Cacucci Editore –Bari .

<sup>165</sup>Triguero Martínez, L.A...(2012). “ *Diritti sociali fondamentali di lavoratori, immigrati*”, Ed. Comares, Granada, pp.456.

<sup>166</sup>Mengoni, L. ( 1998). a3 *I diritti sociali*, in ADL, n.1, 1 ss..

<sup>167</sup>Ferrara, M.D. ( 2017). *Status degli stranieri e questioni di welfare tra diritti e inclusione sociale*, in “*Rivista di Diritto della Sicurezza Sociale*”, n.2, 265 ss..

<sup>168</sup>Corte Costituzionale n.120 15/11/67; Corte Costituzionale 18/10/2010 n. 299, Corte Costituzionale 21/02/2011, n.61.

Anche l'art.3 comma 1 della Costituzione, peraltro, viene esteso allo straniero che beneficia del principio del cd. "garantismo dinamico" e viene tutelato, nel rispetto dei propri diritti fondamentali, contro tutte le possibili forme di discriminazione.

Le norme della Costituzione devono, poi, leggersi in combinato con quelle del Testo Unico sull'immigrazione (d.lgs. 286/1998); in particolare, l'art.3 c. 2 della Costituzione e il T.U agli art.3 e 5 attribuiscono alle Regioni ed agli Enti locali "*il compito di rimuoveregli ostacoli che impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, inerenti l'alloggio, la lingua, l'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana*".

Il riconoscimento dei diritti fondamentali agli stranieri ha dato luogo ad una copiosa giurisprudenza, che, sul portato delle affermazioni della Corte Costituzionale, ha progressivamente esteso l'area della tutela, con particolare riferimento soprattutto ad alcune situazioni afferenti alla sfera esistenziale della persona e precisamente quelle inerenti il diritto alla salute, la libertà e l'autodeterminazione ed i rapporti personali e familiari, prestando particolare attenzione alle fasce più deboli, quali i minori ed i soggetti con disabilità.

L'affermazione della pertinenza del diritto all'eguaglianza in materia di diritti fondamentali anche allo straniero è prevista già nella sentenza n. 120 del 1967, n. 46 del 1977 e n.54 del 1979.

La Corte Costituzionale con sentenza n.78 del 2005, si sofferma sui criteri di ragionevolezza e nella sentenza n.306 del 2008, ribadisce il principio di non discriminazione per il godimento dei diritti fondamentali della persona, nella sentenza n.187 del 2010 si occupa della fruizione dell'assegno mensile di invalidità e nella sentenza n.40 del 2013 si pronuncia e precisa sull'indennità di accompagnamento, pensione di inabilità , assegno mensile di invalidità.

La Corte costituzionale ha infatti affermato che il principio di eguaglianza non deve essere considerato in modo isolato, ma deve essere interpretato in connessione con l'art. 2 Cost., che riferendosi ai "diritti inviolabili dell'uomo" non distingue tra cittadini e stranieri, ma garantisce i diritti fondamentali anche riguardo allo straniero<sup>169</sup> e con l'art. 10 c. 2 Cost., che rinvia a consuetudini e ad atti internazionali nei quali la protezione dei diritti fondamentali dello straniero è ampiamente assicurata.

---

<sup>169</sup> Corte costituzionale, sentenza sent. n. 199/1986.



La Corte Costituzionale ha messo in evidenza che l'articolo 3 della Costituzione non può essere “*isolatamente considerato*”, in quanto tale norma deve essere messa in connessione con l'articolo 2 e con l'articolo 10 comma 2, dal momento che il principio di uguaglianza vale pure per lo straniero, quando si tratta di rispettare i diritti fondamentali ed inviolabili dell'uomo.

La Corte Costituzionale ha riconosciuto agli immigrati il diritto alla vita<sup>170</sup>, il diritto di formare una Famiglia e di mantenere l'unità familiare<sup>171</sup>, ai sensi degli artt. 29 e 30 della Costituzione, trattandosi di diritti fondamentali della persona, in quanto tali, spettanti, in linea di principio, anche agli stranieri<sup>172</sup>.

Il Diritto alla salute (articolo 32 della Costituzione) è qualificato come diritto fondamentale e la costante giurisprudenza costituzionale,<sup>173</sup> così come il diritto all'accesso a determinati istituti di welfare costituenti un diritto soggettivo dello straniero.<sup>174</sup> Tali diritti non possono non competere anche al non cittadino.

Fondamentali si ritengono anche i diritti garantiti dalla CEDU.

#### **5.4.- I diritti sociali dei “non cittadini”: la dimensione regionale**

E' evidente l'esigenza di regolare il fenomeno migratorio non solo attraverso politiche di sicurezza e ordine pubblico, ma soprattutto favorendo l'integrazione degli stranieri presenti nel territorio italiano, anche con politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, previste all'articolo 117 comma 2 lettera b della Costituzione Italiana, ponendo in risalto gli interessi umani e i diritti sociali, da garantire, attraverso la competenza normativa ed amministrativa delle autonomie territoriali, attraverso la promozione dei valori di solidarietà che gli enti pubblici territoriali dovrebbero soddisfare.

Spesso, invece, si limita il diritto di accedere a prestazioni sociali di assistenza e sostegno soltanto a coloro che possiedono il requisito della residenza (non irregolari), sicuramente per motivi di preoccupazione sociale e di carattere economico finanziario. Tuttavia quando si tratta di diritti sociali, bisognerebbe applicare il principio di ragionevolezza, per verificare una correlazione tra le condizioni previste per essere avviati al beneficio ed il riconoscimento.

---

<sup>170</sup>Corte Costituzionale Sent. n.54/1979.

<sup>171</sup>Corte Costituzionale Sent. n.376/2000.

<sup>172</sup>Corte Costituzionale Sent. n.376/2000.

<sup>173</sup>Corte Costituzionale Sent. n. 252 del 2001.

<sup>174</sup>Corte Costituzionale Sent. n. 22 del 2015, n. 40 del 2013.

Escludere categorie di individui dalla fruizione dei diritti sociali, poichè non in possesso della cittadinanza europea, va contro il principio di eguaglianza. Infatti proprio la situazione di bisogno e di disagio, costituisce il presupposto per fruire dei servizi, che devono essere assicurati a tutte le persone, con o senza cittadinanza o residenza, proprio perché versano in uno stato di necessità ed il nostro sistema, attraverso prestazioni e servizi a finalità sociale.

#### **5.4.1.- Diritto di partecipazione sociale dei “non cittadini”: il Terzo settore**

Per diminuire il divario sociale tra i cittadini e gli stranieri, attraverso politiche di promozione dei diritti fondamentali della persona, in tema di assistenza ai migranti, è previsto anche la partecipazione a tali attività di formazioni sociali di ispirazione solidaristica, per sostenere e assistere il fenomeno dei flussi migratori, che fino a pochi giorni addietro, risultava incontrollabile, specialmente in Sicilia.

Il cosiddetto “terzo settore” infatti riveste un ruolo importante, fornendo un contributo nell’ambito delle politiche sociali di integrazione dei non cittadini e anche nella Sicilia orientale sono presenti associazioni “no Profit”, che forniscono un valido supporto per il pieno sviluppo della persona umana.

In materia di politiche di integrazione, si cerca di sostenere i migranti, mediante il riconoscimento della dignità, coinvolgendoli in un percorso di inserimento dal punto di vista civile, sociale ed economico. Spesso la popolazione locale, soprattutto in ambiti territoriali di ridotte dimensioni, avverte la presenza dei migranti, quale fonte di pericolo per la sicurezza e causa di degrado sociale.

Purtroppo, talvolta non sono presenti idonee politiche dell’accoglienza di lungo periodo, con la conseguenza che la moltitudine di stranieri, che fino a pochissimo tempo fa, approdavano soprattutto nell’ Isola, non riuscivano ad intraprendere sempre un percorso di progressiva inclusione sociale e lavorativa, per la mancanza di strutture atte a garantire un armonioso processo di integrazione, sempre nel rispetto delle differenze culturali. Nelle grandi città, si assiste ad un fenomeno di indifferenza, mancando politiche dell’accoglienza veramente efficaci.

Gli immigrati presenti nel territorio: irregolari, richiedenti asilo, aspiranti al riconoscimento dello status di rifugiato, vorrebbero migliorare le loro condizioni di vita, invece, si ritrovano senza una certezza, in quanto la tendenza è alla discriminazione irragionevole degli stranieri.

#### 5.4.2. -I diritti sociali e il principio di non discriminazione

Il fondamentale principio di non discriminazione, già presente nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) all'articolo 14, è stato riaffermato all'articolo 21 della Carta di Nizza, esso è diffusamente riconosciuto come manifestazione del più generale principio di eguaglianza. Sulla base di quest'ultimo, situazioni simili devono essere trattate in modo uguale mentre situazioni diverse secondo i necessari profili legali e sociali. In caso contrario, e in assenza di ragionevoli giustificazioni, il trattamento deve considerarsi discriminatorio. Tali principi rappresentano elementi fondamentali della normativa internazionale relativa ai diritti umani. In particolare, il principio di non discriminazione si ritrova nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 all'art. 7 come nel Patto internazionale sui Diritti Civili e Politici all'art. 26, e risulta puntualmente riaffermato in tutti gli strumenti universali e regionali di tutela. In ambito europeo, esso è consacrato nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, il cui art. 14 afferma: *“Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione”*. Oltretutto, come affermano i giudici di Strasburgo in un caso recente<sup>175</sup> tale principio *“è profondamente radicato nella giurisprudenza della Corte”*<sup>176</sup>.

Tale principio si applica anche al diritto del lavoro, poiché il principio di eguaglianza, sottostante ai divieti di discriminazione sanciti dalle direttive europee, è ormai diventato uno dei principi ordinatori dell'Unione. Dalla parità di trattamento retributiva ai fattori di più recente connessi ai divieti di discriminazione per età, il percorso dell'eguaglianza, promosso dalla Corte di giustizia, è diventato la “cartina di tornasole” delle democrazie europee.

---

<sup>175</sup> Corte costituzionale sentenza n. 94/2011: Al quadro anti-discriminatorio italiano la Corte costituzionale ha – finalmente – aggiunto un ulteriore tassello che sembra rafforzare la tutela dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere quali fattori su cui possono fondarsi trattamenti differenziati. Dopo la sentenza con la quale è stata dichiarata la conformità alla Costituzione della norma antidiscriminatoria contenuta nella legge finanziaria dell'Emilia-Romagna, la Consulta ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio in riferimento agli artt. 7, comma 1, 8, comma 2, e 13, comma 3, della legge della Regione Liguria 10 novembre 2009, n. 52, intitolata “Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere”.

<sup>176</sup> Danisi C., *Il principio di non discriminazione dalla CEDU alla Carta di Nizza: il caso dell'orientamento sessuale*, in “www.forumcostituzionale.it”.

L'attività ermeneutica riveste un ruolo centrale per garantire, soprattutto mediante il ricorso all'interpretazione conforme, la più spiccata rispondenza del diritto interno a quello sovranazionale sotto il profilo della parità: *“Partendo dal presupposto che il principio di uguaglianza è andato traducendosi in un principio nodale che taglia trasversalmente il diritto dell'Unione e rappresenta lo strumento portante per il controllo della giurisdizione da parte della Corte di giustizia mediante il ricorso all'art. 10 (ex art. 5) TUE (oggi 228 TFUE), possiamo dire che esso rappresenta, ormai, un concetto mainstreaming del diritto europeo”*<sup>177</sup>.

Si deve osservare però, che il principio di non discriminazione, nelle modalità con cui ha finora trovato espressione presenta aspetti problematici. Come si è visto, l'art. 14 della CEDU non ha portata generale e riguarda esclusivamente i diritti in essa enunciati. Al di là del contributo fornito dalla Corte con la sua giurisprudenza, una soluzione potrebbe venire dall'entrata in vigore del Protocollo n. 12, sebbene gli Stati del Consiglio d'Europa non sembrino disposti a procedere con le necessarie ratifiche. Di conseguenza, nell'ordinamento del Consiglio d'Europa, potrebbe acquistare sempre più importanza la Carta Sociale Europea.

Nell'Unione europea, invece, il principio solennemente riaffermato nella Carta di Nizza, rientra tra quei diritti fondamentali che l'ordinamento europeo deve tutelare. Nel momento in cui la Carta acquisirà piena validità giuridica, i principi in essa contenuti saranno ancor più di adesso i parametri di legittimità degli atti dell'Unione e delle normative nazionali che ne danno attuazione<sup>178</sup>.

In questa prospettiva, quale esempio di concreta fattispecie, la Corte di Giustizia, già con una serie di decisioni, ha affermato che, in base al divieto di non discriminazione dei lavoratori a motivo della cittadinanza, uno Stato membro non può rifiutarsi di erogare il beneficio dell'indennità dell'occupazione giovanile ad un cittadino di un altro Stato membro alla ricerca di una prima occupazione, per il solo motivo che l'interessato ha terminato i suoi studi secondari in un altro Paese dell'Unione<sup>179</sup>.

Si comprende, attraverso le pronunce giurisprudenziali, che il principio di non discriminazione, può costituire un fattore di riconoscimento indiretto dei diritti sociali, con estensione dei benefici alle “categorie” escluse dal dettato normativo nazionale.

---

<sup>177</sup>Picone, V. (2017, febbraio 13). *Parità di trattamento e principio di non discriminazione nell'ordinamento integrato*, in “Questione Giustizia”.

<sup>178</sup>Cartabia, M. (2017). *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, in Cartabia M (a cura di), *I diritti in azione*, Bologna, il Mulino.

<sup>179</sup>Cappuccio, L. (2011), in Cartabia M. (a cura di), *Dieci casi sui diritti in Europa*, Bologna, 113, Ioannidis, C-258/04.

### **5.5.- I Diritti umani delle donne**

La normativa sui diritti umani delle donne comprende vari strumenti internazionali, giuridicamente vincolanti per gli Ordinamenti Nazionali. Oggi si può parlare di un codice internazionale dei diritti delle donne, che oltre ad enunciare previsioni normative, impone agli Stati l'adozione di misure ed istituzioni di garanzia. Un significativo numero di trattati internazionali prevedono il divieto di discriminazioni nei confronti delle donne: la Carta delle Nazioni Unite (art.1.3), la Dichiarazione Universale sui diritti umani (art.1 e 2.1), il Patto sui diritti economici, sociali e culturali (art. 2.2. e 3.1), il Patto sui diritti civili e politici (art.2.1 e 3), la Convenzione sui diritti del fanciullo (art.2.1). Il principio di eguaglianza è presente nella Convenzione UNESCO contro le discriminazioni nell'educazione (art.2) e, a livello regionale, nella Convenzione americana sui diritti umani (art.1), nella Carta africana dei diritti dei popoli e delle persone (artt.2 e 3) e nella Convenzione europea sui diritti dell'uomo ( art. 1 e 14). Nell'ultimo decennio la comunità internazionale si è impegnata maggiormente nel riconoscimento dei diritti delle donne, nell'accertamento delle violazioni e nel perfezionamento degli strumenti di garanzia.

Le pronunce sul principio di non discriminazione in base al sesso, hanno favorito il riconoscimento alle donne di una serie di vantaggi anche economici<sup>180</sup>. Altra tematica che sta gradualmente acquisendo maggior rilievo, facendo registrare un costante e sensibile aumento di raccomandazioni, è il rispetto dei diritti delle donne, il cui numero è passato da due nel 2010 a 32 nel 2019. C'è da rilevare che il tema principale affrontato dal legislatore nell'ambito dei disegni di legge relativi alla tutela dei diritti delle donne riguarda il contrasto ad ogni forma di violenza (istigazione all'odio, *stalking*, violenza domestica). Circa un terzo dei progetti di legge attiene alla promozione della parità di genere e delle pari opportunità tra donna e uomo, con particolare riferimento al superamento del divario retributivo e all'equa rappresentanza negli organi di amministrazione e controllo delle società quotate in mercati regolamentati, magistratura, organismi istituzionali, sport professionistico. Il Gruppo di esperti sull'azione contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Grevio), l'organismo responsabile per il monitoraggio dell'esecuzione della Convenzione di Istanbul, a novembre del 2019, ha adottato il suo primo rapporto di valutazione di base sull'Italia. In via generale, il Grevio riconosce in questo rapporto la genuina volontà politica dell'Italia di prevenire e combattere la violenza contro le donne. Si pensi alla legislazione del

---

<sup>180</sup>Favilli, C. ( 2008). *La non discriminazione nell'Unione Europea*, Bologna.

2009 sullo stalking, alla creazione, nel gennaio del 2017, della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere. Ciononostante, il rapporto rileva che la causa dell'uguaglianza di genere sta affrontando una certa resistenza in Italia. Il Grevio esprime quindi preoccupazione per i segnali emergenti di una tendenza a reinterpretare e ridefinire le politiche di uguaglianza di genere in termini di politiche per la famiglia e maternità. Secondo il rapporto, in Italia i servizi di sostegno specialistico e i rifugi per le vittime sono forniti principalmente dai centri anti-violenza gestiti da organizzazioni del privato sociale. Il Grevio ha rilevato, dunque, che approcci diversi nell'applicazione delle norme portano a condizioni diverse per l'accesso ai finanziamenti statali e a disparità nella qualità della fornitura del servizio. Diverse riforme legislative, tra cui la recente legge 69/2019 nota come Codice rosso, hanno portato allo sviluppo di un solido quadro legislativo in linea con i requisiti della Convenzione di Istanbul. Tuttavia, la relazione rileva una lacuna legislativa causata dall'assenza di rimedi civili efficaci contro qualsiasi autorità statale che non abbia adempiuto al proprio dovere di adottare le misure preventive o protettive necessarie nell'ambito di applicazione dei suoi poteri.

### **5.5.1. -Diritto dei minori: il lavoro minorile**

La tutela del lavoratore è imposta dalla Costituzione ed è volta a impedire qualunque forma di sfruttamento: tempi di lavoro, durata massima della giornata lavorativa, diritto al riposo settimanale e alle ferie retribuite. Quando ad essere sfruttata è una donna, vi sono ripercussioni su diritti specifici, come quelli legati alla maternità.

Pure la legge sull'età minima per l'accesso al lavoro da parte dei soggetti minori, quasi sempre non viene rispettata, così come non vengono rispettate le norme poste a loro tutela, oltre i diritti di assistenza sociale e quelli sindacali.

*“L'esercizio su una persona di uno o dell'insieme dei poteri inerenti al diritto di proprietà, anche nel corso del traffico di persone, in particolare di donne e bambini a fini di sfruttamento sessuale”*, viene considerato riduzione in schiavitù ed inserito tra i crimini contro l'umanità dallo Statuto della Corte penale internazionale, adottato a Roma il 17 luglio 1998.

Inoltre l'art. 572 c.p. “maltrattamenti in famiglia o verso fanciulli”, reprime fatti di maltrattamenti commessi anche da chi sia titolare di un rapporto di autorità o di una relazione di affidamento rispetto al soggetto passivo per ragioni di educazione, istruzione, cura, vigilanza o custodia, situazioni in cui il rapporto tra il datore di lavoro ed il dipendente assuma natura c.d. “parafamiliare”.

Si tratta di reato, anche se il lavoratore è costretto a vivere in condizioni di estremo degrado e in pessime condizioni igienico - sanitarie, con scarsa somministrazione di cibo e negazione totale della retribuzione ovvero condizioni di sotto-salario.

## **6.- LA DISCIPLINA SUI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI (L.47/2017) E LA TUTELA DELLE RAGAZZE MIGRANTI**

I minori rappresentano una delle fasce più deboli della popolazione migrante e richiedono la predisposizione ed attuazione di misure di gestione dei flussi migratori basate su misure di integrazione in grado di coniugare intervento legislativo e politiche sociali e di prevedere l'interazione tra soggetti pubblici e privati per poter garantire i diritti dei minori e la salvaguardia delle libertà fondamentali.

Su queste considerazioni appare di primaria importanza la garanzia dell'istruzione scolastica e della predisposizione di appositi percorsi di scolarizzazione in grado di assicurare ai migranti che giungono in Italia la possibilità

di imparare non soltanto le strutture basilari della lingua, ma anche e soprattutto di acquisire un bagaglio di istruzione e, possibilmente, di formazione per poter affrontare al meglio la vita quotidiana nel nuovo paese di arrivo (o di transito, se il transito medesimo si protrae per intervalli di tempo significativi).

La padronanza delle strutture linguistiche ed una compiuta capacità di espressione e di comunicazione, peraltro, costituiscono il miglior volano per una integrazione a livello sociale e lavorativo.

Il tema del ruolo e delle funzioni delle istituzioni scolastiche nel contesto migratorio deve essere affrontato prestando attenzione ad una pluralità di indici di rilevanza, tra i quali il ruolo del legislatore ed i dati sulla concreta attuazione dei percorsi di scolarizzazione; nell'ambito della presente comunicazione, pertanto, saranno proposte alcune riflessioni sul recente intervento normativo attuato con legge n.47/2017, sui minori stranieri non accompagnati, ma sarà dato ampio spazio all'analisi dei dati statistici sulla presenza dei minori e, specificamente, delle minori di sesso femminile, nelle scuole italiane con particolare riferimento alle esperienze delle scuole pubbliche della città di Messina, dato che la mia tesi riguarda l'immigrazione femminile.

Con la legge n. 47 del 2017, la c.d. "legge-Zampa", i minori stranieri che arrivano in Italia senza genitori o figure adulte di riferimento non potranno essere respinti e saranno tutelati da un sistema di protezione e di inclusione uniforme. Dopo oltre tre anni di stallo, è stato approvato in via definitiva il DDL Zampa con l'obiettivo di rafforzare le tutele nei confronti dei minori stranieri non accompagnati (nel gergo legislativo Msna) e garantire un'applicazione uniforme delle norme per l'accoglienza su tutto il territorio nazionale.

Per quanto attiene all'istruzione, il minore straniero che ottiene un permesso di soggiorno per motivi familiari al compimento dei 18 anni potrà convertirlo in un permesso di soggiorno per motivi di studio, di attesa occupazione, di lavoro subordinato o autonomo, per esigenze sanitarie o di cura, senza necessità di soddisfare i requisiti relativi al parere della DG Immigrazione o alla permanenza in Italia da tre anni e partecipazione a un progetto di integrazione per due anni richiesti per la conversione del pds per minore età.

Il legislatore è recentemente tornato a trattare l'effettività dei diritti sociali dei MSNA con la L. n. 47/2017: le istituzioni scolastiche e formative accreditate dalle Regioni devono assolvere l'obbligo scolastico mediante la conclusione di convenzioni volte a promuovere programmi di apprendistato e progetti specifici



(P.E.I.) che coinvolgono i mediatori culturali (art. 14, commi 3 e 4, L. n. 47/2017); inoltre, al termine del percorso di studi, di ogni grado ed ordine, i minori devono ricevere i relativi titoli conclusivi con i dati identificativi acquisiti al momento dell'iscrizione, anche nel caso in cui questi compiano la maggiore età nelle more del completamento degli studi (in conformità all'orientamento della Corte E.D.U., secondo la quale il diritto all'istruzione che deve essere riconosciuto ad ogni individuo non si esaurisce nell'accesso agli stabilimenti scolastici, ma deve necessariamente concretarsi anche nella possibilità di trarre vantaggio dall'istruzione ricevuta, vedendosi riconoscere ufficialmente gli studi compiuti). Con la Legge "Zampa" si auspica, dunque, che il diritto all'istruzione ed all'integrazione scolastica dei minori stranieri sia effettivo e non dipenda dal rilascio di un permesso di soggiorno anche considerando il tenore normativo dell'art. 34 Cost. che, prevedendo che la scuola sia aperta a tutti, nega che l'accesso possa dipendere da motivi di cittadinanza. Tuttavia, si tratta di progetti di difficile realizzazione a causa dell'insufficienza delle risorse destinate e dall'atteggiamento di chiusura dell'attuale Governo.

Per quanto riguarda le minori straniere non accompagnate presenti in Italia al 30.09.2019 sono 491 e rappresentano il 6,8% dei MSNA presenti. Rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, la presenza femminile in termini di incidenza sul totale delle presenze MSNA sostanzialmente stabile. Il 44,2% delle minori presenti ha 17 anni e il 22,6% ha 16 anni, mentre le quindicenni rappresentano il 10,2% e la componente con età inferiore a 15 anni il 23%.

La maggioranza delle minori straniere non accompagnate proviene dalla Nigeria (156 minori, pari al 31,8% del totale delle presenze femminili), dall'Albania (66 minori, pari al 13,4%), dall'Eritrea (57 minori, pari all'11,6%) e dalla Costa d'Avorio (55 minori, pari all'11,2%). Rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (grafico 5), a fronte della complessiva diminuzione della presenza femminile, si evidenzia una diminuzione consistente in valore assoluto delle minori provenienti dalla Nigeria, dall'Eritrea, dalla Somalia e dal Marocco. Rispetto al peso relativo delle presenze femminili, diminuisce la quota di minori di nazionalità nigeriana, eritrea e somala mentre la quota di minori albanesi, ivoriane e sierraleonesi subisce un lieve incremento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

## **7.- IL DIRITTO ALLO STUDIO NELL'AMBITO DELLO "STATUTO" DEI DIRITTI DEL MINORE MIGRANTE**

Il diritto all'istruzione costituisce uno dei diritti fondamentali materialmente garantiti dalla Costituzione (art.30) per tutti i minori presenti sul territorio italiano: la previsione costituzionale, infatti, non può intendersi come limitata solo ai cittadini italiani, proprio in considerazione della natura del diritto all'istruzione e la particolare inferenza con la sfera di sviluppo della personalità.

La prima norma da prendere in considerazione, al riguardo, non può che essere l'art.38 del T.U. sull'immigrazione che prevede espressamente, al comma I, l'obbligo scolastico: "I minori stranieri presenti sul territorio sono soggetti all'obbligo scolastico; ad essi si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica", ponendo poi, ai successivi comma II e III, a carico delle istituzioni il compito di rendere effettivo tale diritto ("L'effettività del diritto allo studio è garantita dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali anche mediante l'attivazione di appositi corsi ed iniziative per l'apprendimento della lingua italiana") e richiamando in particolar modo le istituzioni scolastiche ai valori della società multiculturale, attraverso l'invito al confronto tra le culture ed all'accoglienza delle differenze linguistiche come elemento di valorizzazione e non di segregazione ed esclusione ("La comunità scolastica accoglie le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra le culture e della tolleranza; a tale fine promuove e favorisce iniziative volte alla accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua d'origine e alla realizzazione di attività interculturali comuni").

Il diritto all'istruzione deve essere garantito come diritto primario e fondamentale: in questo senso deve leggersi la previsione che riconosce ai minori stranieri, indipendentemente dal possesso del permesso di soggiorno, il diritto ad iscriversi alla scuola pubblica, in ogni ordine e grado, a seconda del livello di istruzione già maturato; in particolare, la possibilità di iscrizione pur in assenza di permesso di soggiorno costituisce una deroga alla previsione dell'art. 6 comma II del T.U sull'immigrazione ed è stata introdotta dalla legge n.94/2009.

L'iscrizione alla scuola dell'obbligo è soggetta alle medesime normative che sovrintendono all'iscrizione ed alla frequenza dei minori italiani, e prevede un vero e proprio obbligo a carico dei genitori o dei soggetti che esercitano la responsabilità genitoriale o la tutela; l'iscrizione viene normalmente richiesta per la classe

corrispondente all'età anagrafica del minore, anche se in ipotesi di mancata rispondenza con il livello di maturazione e preparazione già posseduto, il Consiglio di classe può determinare il collocamento del bambino in una classe diversa.

Sempre in riferimento alla modifica introdotta dalla legge n.94/2009, in nuovo testo dell'art.6 comma II recita: "Fatta eccezione per i provvedimenti riguardanti attività sportive e ricreative a carattere temporaneo, per quelli inerenti all'accesso alle prestazioni sanitarie di cui all'articolo 35 e per quelli attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie, i documenti inerenti al soggiorno di cui all'articolo 5, comma 8, devono essere esibiti agli uffici della pubblica amministrazione ai fini del rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati", ingenerando il dubbio sulla possibilità di iscrizione anche oltre i limiti della cd. "scuola dell'obbligo" (asilo nido, scuola dell'infanzia, scuola superiore, possibilità di accedere a prestazioni accessorie funzionali alla scolarizzazione quali sussidi per l'acquisto dei libri, accesso alle mense ed ai trasporti); in argomento, tuttavia, l'interpretazione della dottrina e della giurisprudenza appare costante nel riconoscere il diritto dei minori stranieri a tutte le prestazioni indicate, superando il limite delle "prestazioni scolastiche obbligatorie" in nome di una ricostruzione basata sul dettato costituzionale e sulla più generale previsione dell'art.2 del T.U. immigrazione, che tutela i diritti fondamentali dello straniero, anche se irregolarmente soggiornante sul territorio italiano.

Nella recente legge n.47/2017 (disposizioni in materia di minori stranieri non accompagnati), l'art.14 comma III prevede l'attivazione di percorsi di studio, anche con l'utilizzo dei mediatori culturali, sin dal momento dell'inserimento del minore nelle strutture di accoglienza; accanto a tali percorsi, tuttavia, vengono previsti anche dei percorsi di apprendistato da realizzarsi sulla base di convenzioni realizzate su base territoriale.

La norma ha una importanza non secondaria, considerando che i minori non accompagnati appaiono ancora più fragili ed in situazioni di disagio, posta l'assenza di un contesto familiare di riferimento.<sup>181</sup>

Genere		Italia	Incidenza % Messina su Italia
	v. %	v. %	v. %
Maschi	95,2%	94,3%	9,7%
Femmine	4,8%	5,7%	7,9%
Totale=100%	1324	13.862	9,6%

<sup>181</sup> [www.istat.it](http://www.istat.it).

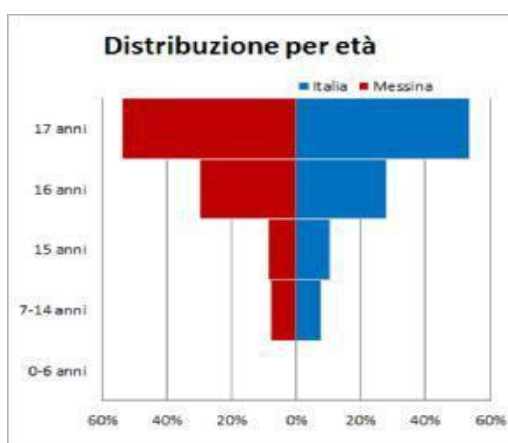
In Italia le principali nazionalità per numero di regolarmente soggiornanti sono la marocchina, l'albanese, la cinese, l'ucraina e l'indiana. Messina risulta la dodicesima città metropolitana per quantitativo di cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti.

Le comunità più rappresentate provengono dallo Sri Lanka, Marocco e Filippine, ma vi sono anche albanesi, cinesi, indiani, tunisini, ucraini, russi e bangladesi ed emerge un equilibrio di genere: gli uomini rappresentano il 51%, le donne il residuo 49%.<sup>182</sup>

Prevalgono possessori di permessi di soggiorno soggetti a rinnovo diminuiscono quelli per motivi di lavoro e per studio, aumentano invece, per motivi familiari, per asilo e motivi umanitari. Un decreto legislativo del 2015, ha previsto diverse tipologie di centri, per accompagnare i migranti nelle fasi di sbarco/soccorso, prima e seconda accoglienza, fino al momento dell'inserimento nella società: i CPSA (centri di primo soccorso e accoglienza), i centri governativi di prima accoglienza (hub), i centri SPRAR (per la seconda accoglienza) e i CAS (centri di accoglienza straordinaria), qualora non ci fossero posti disponibili in altre strutture.

La Sicilia è una delle prime regioni che accoglie i migranti, inseriti nei diversi tipi di strutture (CPSA, centri governativi, CAS e SPRAR): sono prevalentemente maschi, infatti su 1.324 minori, solo 63 sono femmine e prevalgono ragazzi con più di 16 anni. Tra i MSNA accolti, le nazionalità più rappresentate, sono l'egiziana, la gambiana, l'albanese, l'eritrea e la nigeriana, con oltre il 56% delle presenze e anche a Messina prevalgono i minori egiziani (18,7%), seguiti dai ragazzi senegalesi (6,7%) e bangladesi (1,4%)<sup>183</sup>.

**MSNA per classe di età e zona di accoglienza (v.a. e v.%). Dati al 30 agosto 2016**



<sup>182</sup> [www.istat.it](http://www.istat.it).

<sup>183</sup> Elaborazione Area Immigrazione ItaliaLavoro su dati MIUR.

**7.1.- Diritto allo studio: percorsi d'istruzione delle straniere immigrate nel contesto italiano, con particolare riferimento alla provincia di Messina.**

Sono molti i figli di immigrati non comunitari nati in Italia regolarmente, altri invece, sono semplicemente giunti in Italia quando erano in tenera età e rappresentano ¼ del totale della popolazione non comunitaria immigrata.

Dagli anni '80 la crescita degli studenti stranieri è rimasta sostanzialmente contenuta e i ritmi di crescita fino agli anni '90 crescono ogni anno.

A partire dalla seconda metà degli anni '90 si assiste ad una sostanziale impennata, dovuta in special modo ad immigrati dall'est asiatico e dall'Africa del Nord.

**Serie storica degli alunni con cittadinanza non italiana (valori assoluti e percentuali) – AA.SS. 1995/1996 - 2015/2016**

					Variazione
			Alunni		%
			stranieri		
			per	N° indice	Rispetto
			100		
		% di		anno	
		cui	alunni	base	all'A.S.
Anni					
		Femmi		1995/19	
Scolastici	v.a.	ne	Totali	96	Precedentie
1995/1996	50.322	-	0,6	100	-
2005/2006	431.211	-	4,8	857	-
2006/2007	501.420	47,39	5,6	996	16,3
2007/2008	574.133	47,47	6,4	1.141	14,5
2008/2009	629.360	47,59	7,0	1.251	9,6
2009/2010	673.800	47,49	7,5	1.339	7,1
2010/2011	710.263	47,72	7,9	1.411	5,4
2011/2012	755.939	47,60	8,4	1.502	6,4
2012/2013	786.630	48,00	8,9	1.563	4,1
2013/2014	803.053	48,00	9,0	1.596	2,1
2014/2015	814.208	48,02	9,2	1.618	1,4
2015/2016	814.851	47,96	9,2	1.619	0,1

Non vi è particolare reticenza da parte dei genitori alla scolarizzazione delle figlie. Sono oltre 145.000 gli studenti stranieri a partire dagli anni 2000 e diventano già nel 2004, 600.000 e nel 2008, 800.000.<sup>184</sup>

Nell'A.S. 2015/2016 gli studenti stranieri presenti in Italia sono circa 815.000, molti in età scolare, anche a causa del significativo aumento, dei minori stranieri non accompagnati (MSNA), di cui solo una minoranza frequenta percorsi di istruzione/formazione (rilevabile dalle statistiche del MIUR).

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, dei lavoratori immigrati e dei loro familiari, l'art.28 specifica che gli Stati sono obbligati a garantire la gratuità dell'Istruzione primaria e la piena accessibilità e fruibilità all'istruzione secondaria, infatti il diritto all'istruzione forma oggetto di una funzione educativa, (art.2 protocollo CEDU n.1).

La Sicilia è la Regione a causa della sua posizione strategica agli arrivi, ad avere il più alto tasso di scolarità, soprattutto nelle scuole secondarie di secondo grado. Nella città di Messina la scuola primaria è la più frequentata dagli alunni originari di paesi terzi; seppur in misura inferiore a quella rilevata su scala nazionale (32,9%, a fronte di 36,6%); maggiore presenza, nelle scuole secondarie di primo e secondo grado dell'area messinese: rispettivamente 22,3% e 27,7%, a fronte di 20,1% e 22,8%. Anche la percentuale femminile tra gli alunni non comunitari risulta minoritaria, rispetto a quella registrata su scala nazionale: 45,8%, a fronte di 47,6% ed le quote di alunne infatti, risultano inferiori a livelli nazionali in tutti gli ordini e gradi, maggiormente nelle scuole secondarie di secondo grado.<sup>185</sup>

La presenza di alunni originari di paesi terzi, a livello nazionale, risulta superiore negli istituti professionali (10%), seguiti dai tecnici (6,2%), mentre solo il 2,7% degli iscritti ai licei è di cittadinanza extra UE.

Diversamente a Messina, le scuole secondarie di secondo grado accolgono alunni non comunitari (2,3%), in misura inferiore alla percentuale nazionale, negli istituti tecnici, e nei licei (rispettivamente 1,6% e 2,7%)e presso istituti professionali.

L'iscrizione negli istituti tecnici e professionali, spesso, è una scelta della famiglia, per un più facile inserimento lavorativo.

---

<sup>184</sup> Elaborazioni Area Immigrazione Italia Lavoro su dati MIUR.

<sup>185</sup> Elaborazioni Area Immigrazione Italia Lavoro su dati Miur.

**Studenti non comunitari per ordine di scuola ed area di insediamento (v.a e v.%). A.S.2015/2016**

		Messi			Itali		Incidenz
Ordine Scolastico							Messina Italia
			%			%	
	v.a.	v.%	Femmi	v.a.	v.%	femminil	v.%
Infanzia	410	17,2	46,1%	128.2	20,	47,2%	0,3%
Primaria	783	32,9	47,4%	228.6	36,	48,0%	0,3%
Secondaria							
Grado	531	22,3	43,9%	125.3	20,	46,1%	0,4%
Secondaria							
Grado	659	27,7	45,2%	142.0	22,	48,7%	0,5%
Totale	2.3	100,0	45,8%	624.3	100	47,6%	0,4%

**Fonte: Elaborazioni Area Immigrazione Italia Lavoro su dati MIUR**

Un'altra problematica riguarda la domanda potenziale di istruzione: i minori che si ricongiungono alle famiglie e chiedono di frequentare la scuola durante l'anno, ma non sempre ciò è possibile e la scuola iscrive il minore straniero, con riserva, anche in mancanza di documentazione scolastica ed ugualmente potrà sostenere esami, anche se diventa maggiorenne, con validità del titolo acquisito (come deciso dal Consiglio di Stato).

Le scuole con ricorso motivato, possono rifiutare l'iscrizione quando il richiedente non ha l'età richiesta o la preparazione adeguata per frequentare la classe che richiede (o in corso d'anno se la scuola ha raggiunto il numero massimo degli alunni consentito).

Spesso i giovani quindicenni che non avendo frequentato o concluso la scuola secondaria di I grado, che potrebbero fruire della formazione presso i Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA), ma non avendo ancora raggiunto 16anni, età minima prevista per la frequenza dei corsi di I livello dei CPIA (scuola media), non possono frequentarli.

È prevista, ai sensi dell'art.2 comma 2 D.P.R. 63/2012, la possibilità, a seguito di accordi specifici tra Regioni eUSR, di iscrivere anche chi ha compiuto 15 anni, nei limiti dell'organico assegnato e la Circolare per l'anno scolastico 2016/2017 ha previsto la deroga anche per i minori stranieri non accompagnati.

Corisisti CPIA Messina – a. s. 2017/2018

TOTALE CORISISTI 1000	MASC 690	FEMMINE 310	NAZIONALIT FEMMINE	
			ALBANESE	9
			ARMENA	1
			BANGLADESE	2
			BIELORUSSA	1
			BRASILIANA	2
			BURUNDESE	1
			CAMERUNESE	2
			CINESE	6
I Punti di Erogazione della ns. Istituzione scolastica sono i			CUBANA	3
			ETIOPE	2
			FILIPPINA	1
P.E. Verona-Trento - Messina			GAM	2
P.E. Battisti-Foscolo – Messina			GIAMAICANA	1
P.E. Milazzo			INDIANA	9
P.E. Lipari			IRANIANA	1
P.E. Barcellona P.G. (ME)			ITAL	35
P.E. Fondachelli Fantina (ME)			IVOR	5
P.E. Patti			KOSOVARA	1
P.E. Capo D'Orlando			MAROCCHIN A	59
P.E. S. Agata Militello			NIGERIANA	67
P.E. S. Teresa di Riva			NIGERINA	7
P.E. Taormina			PAKISTANA	1
			POLACCA	3
			PERUVIANA	1
Sede Carceraria di Gazzi (ME)			PORTOGHESE	1
Sede Carceraria di Barcellona P.G. (ME)			ROMENA	3
			RUSSA	8
			SENEGALESE	3
			SIRIANA	3
			SOMALA	1

SKRILANKESE	47
TEDESCA	1
TUNISINA	9
UCRAINA	10
VENEZUELAN	1
VIETNAMITA	1



Il MIUR con la CM 2/2010 ha stabilito tassativamente che la presenza degli allievi immigrati in ciascuna classe non deve superare di norma il 30% del totale degli iscritti e ciò sembra essere un tentativo di limitare l'esercizio del diritto di istruzione e numerosi sono i ricorsi pendenti, sulla base della contrarietà a norme di uguaglianza e non discriminazione.

E' compito degli Uffici scolastici regionali definire iniziative volte a regolare una distribuzione equilibrata degli alunni stranieri tra le scuole.

La quasi totalità opta per una formazione offerta dalle scuole statali, solo pochi frequentano le scuole non statali dell'infanzia Siciliana.

La scuola dell'infanzia è parte integrante dell'istruzione (Legge53/2003) frequentata da bambini italiani tra i 3 e i 6 anni, con opportunità d'apprendimento della lingua, ma poco frequentata specialmente dalle bambine straniere, a causa di remore per una scolarizzazione precoce.

L'80% dei diplomati della secondaria di I grado prosegue nella scuola secondaria di grado; l'8,7%, invece, opta per la formazione regionale (qualche centro di Formazione messinese le ragazze provengono maggiormente dalla Somalia e dalle Filippine).

In un Istituto Onnicomprensivo, preso a campione a Messina, nell'A.S. 2017/2018, la presenza femminile è di 6 unità alla scuola dell'infanzia, di 21 alla scuola primaria e 24 alla media. Gli studenti stranieri scelgono prevalentemente percorsi formativi a carattere tecnico-professionale.

A partire dall'Anno Scolastico 2014/2015, alcune regioni hanno aderito alla proposta del MIUR di utilizzare la piattaforma per le iscrizioni on line e la Sicilia ha aderito alla procedura.

Il D.P.R. 345/1999 art. 45 sancisce che i minori immigrati, a prescindere dalla regolarità della loro posizione rispetto al soggiorno, parimenti ai minori italiani, hanno il diritto all'istruzione<sup>186</sup>.

---

<sup>186</sup> L'art. 45 comma 2 del DPR 394/1999 prevede che i minori stranieri soggetti all'obbligo scolastico vengono iscritti alla classe corrispondente all'età anagrafica, salvo che il collegio dei docenti deliberi l'iscrizione ad una classe diversa, tenendo conto:

- a) dell'ordinamento degli studi del Paese di provenienza dell'alunno, che può determinare l'iscrizione ad una classe immediatamente inferiore o superiore rispetto a quella corrispondente all'età anagrafica;
- b) dell'accertamento di competenze, abilità e livelli di preparazione dell'alunno;
- c) del corso di studi eventualmente seguito dall'alunno nel Paese di provenienza;
- d) del titolo di studio eventualmente posseduto dall'alunno.

Nel 2015/2016, l'80,4% degli studenti stranieri con 10 anni di età frequenta regolarmente la quinta classe di scuola primaria, il 14% ha un anno di ritardo, il 2% ha accumulato due anni e oltre di ritardo.

Tra gli studenti di secondaria di II grado in ritardo si annoverano, inoltre, più di 35.000 studenti che frequentano i corsi di secondaria di II grado a 19 anni, 20 e oltre. Il 46,5% frequenta il quinto e ultimo anno di secondaria, invece un 11,2% si trova ancora al primo o al secondo anno di corso.

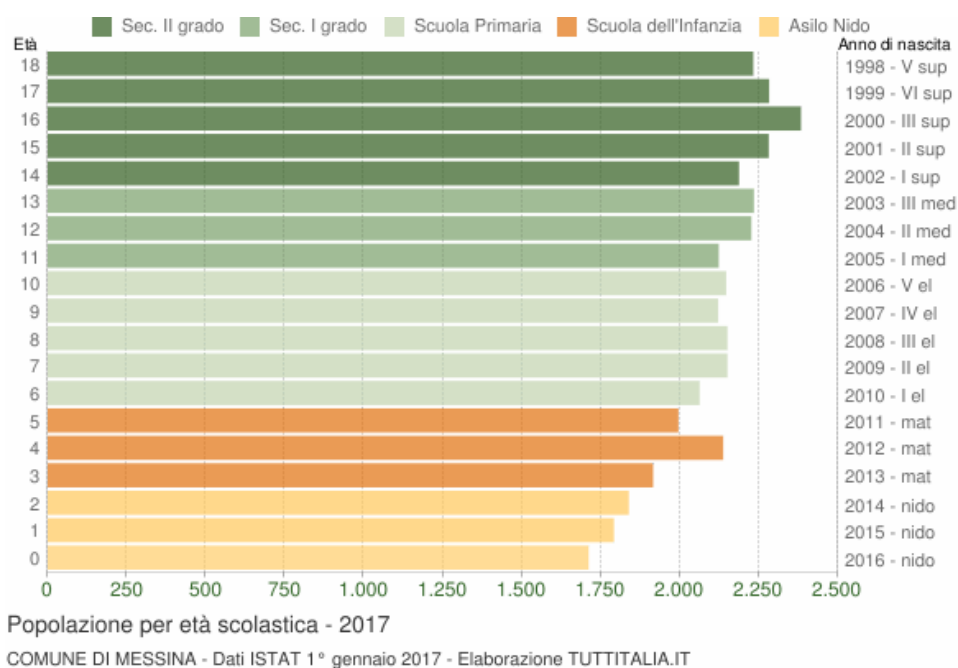
**Alunni con cittadinanza non italiana per percorso di scuola Secondaria di II grado e provincia (valori assoluti) – A.S. 2015/2016**

			Alunni italiana	cittadinanza	
				con	non
Province e Regioni					
		Totale	Licei	Tecnici	Professionali

Trapani	567	142	230	195
Palermo	1.537	576	544	417
Messina	974	314	455	205
Agrigento	434	93	128	213
Caltanissetta	207	50	45	112
Enna	119	46	30	43

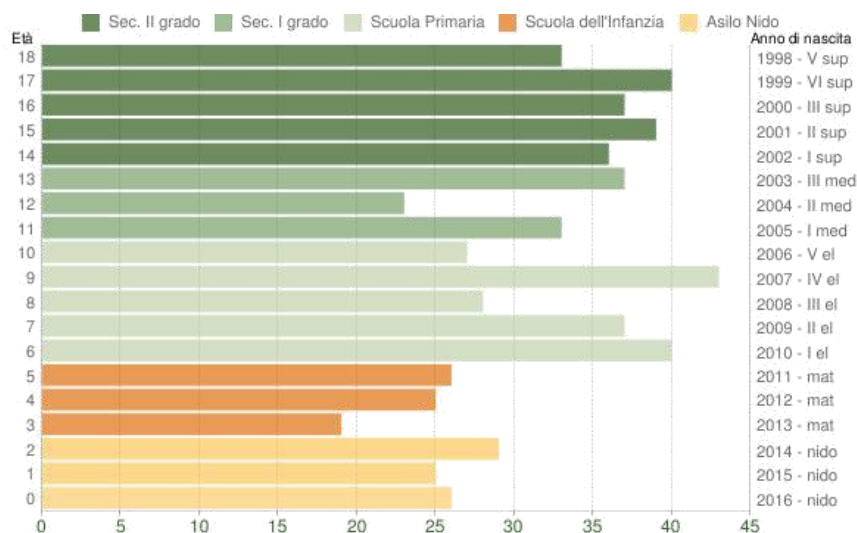
## 7.2- Distribuzione Alunni a Messina e Provincia per classi d'età

Per l'anno scolastico 2017/2018, per cicli scolastici: asili nidi, scuola per l'infanzia, scuola primaria, scuola secondaria di primo e secondo grado, distinguendo maschi e femmine, l'ISTAT ha elaborato delle statistiche sulla distribuzione degli alunni di Messina e provincia per classi d'età.



Distribuzione della popolazione di **Saponara** per classi di età da 0 a 18 anni al 1° gennaio 2017. Elaborazioni su dati ISTAT.

Il grafico in basso riporta la potenziale utenza per l'anno scolastico 2017/2018 le scuole di Saponara, evidenziando con colori diversi i differenti cicli scolastici (asilo nido, scuola dell'infanzia, scuola primaria, scuola secondaria di I e II grado).



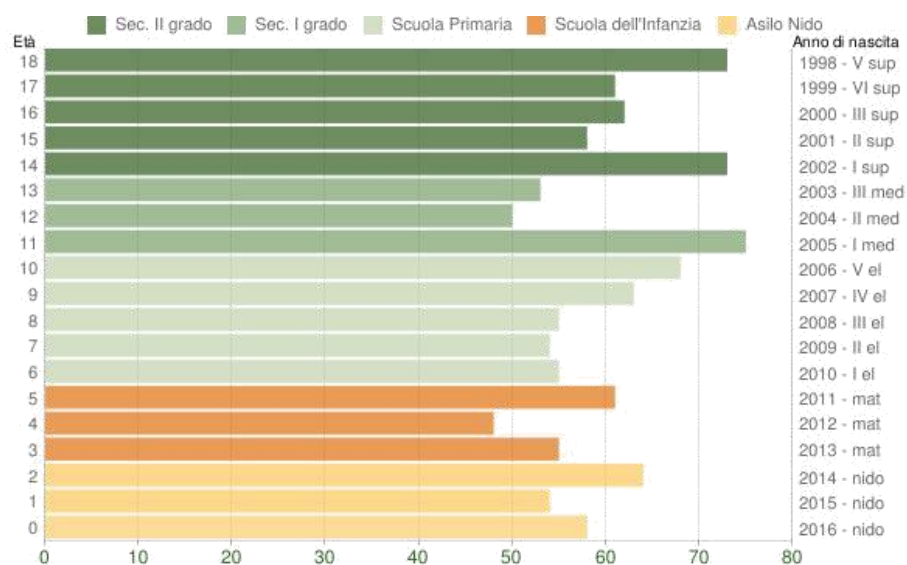
Popolazione per età scolastica - 2017

COMUNE DI SAPONARA (ME) - Dati ISTAT 1° gennaio 2017 - Elaborazione TUTTITALIA.IT

### Distribuzione della popolazione per età scolastica 2017

<i>Età</i>	<i>Maschi</i>		<i>Femmine</i>	<i>Totale</i>
<b>0</b>	15	11	<b>26</b>	
<b>1</b>	13	12	<b>25</b>	
<b>2</b>	14	15	<b>29</b>	
<b>3</b>	12	7	<b>19</b>	
<b>4</b>	13	12	<b>25</b>	
<b>5</b>	15	11	<b>26</b>	
<b>6</b>	20	20	<b>40</b>	
<b>7</b>	18	19	<b>37</b>	
<b>8</b>	14	14	<b>28</b>	
<b>9</b>	20	23	<b>43</b>	
<b>10</b>	13	14	<b>27</b>	
<b>11</b>	19	14	<b>33</b>	
<b>12</b>	13	10	<b>23</b>	
<b>13</b>	17	20	<b>37</b>	
<b>14</b>	19	17	<b>36</b>	
<b>15</b>	26	13	<b>39</b>	
<b>16</b>	15	22	<b>37</b>	
<b>17</b>	16	24	<b>40</b>	
<b>18</b>	16	17	<b>33</b>	

Distribuzione della popolazione di **Rometta** per classi di età da 0 a 18 anni al 1° gennaio 2017. Elaborazioni su dati ISTAT. Il grafico in basso riporta la potenziale utenza per l'anno scolastico 2017/2018 le scuole di Rometta, evidenziando con colori diversi i differenti cicli scolastici (asilo nido, scuola dell'infanzia, scuola primaria, scuola secondaria di I e II grado).



Popolazione per età scolastica - 2017

COMUNE DI ROMETTA (ME) - Dati ISTAT 1° gennaio 2017 - Elaborazione TUTTITALIA.IT

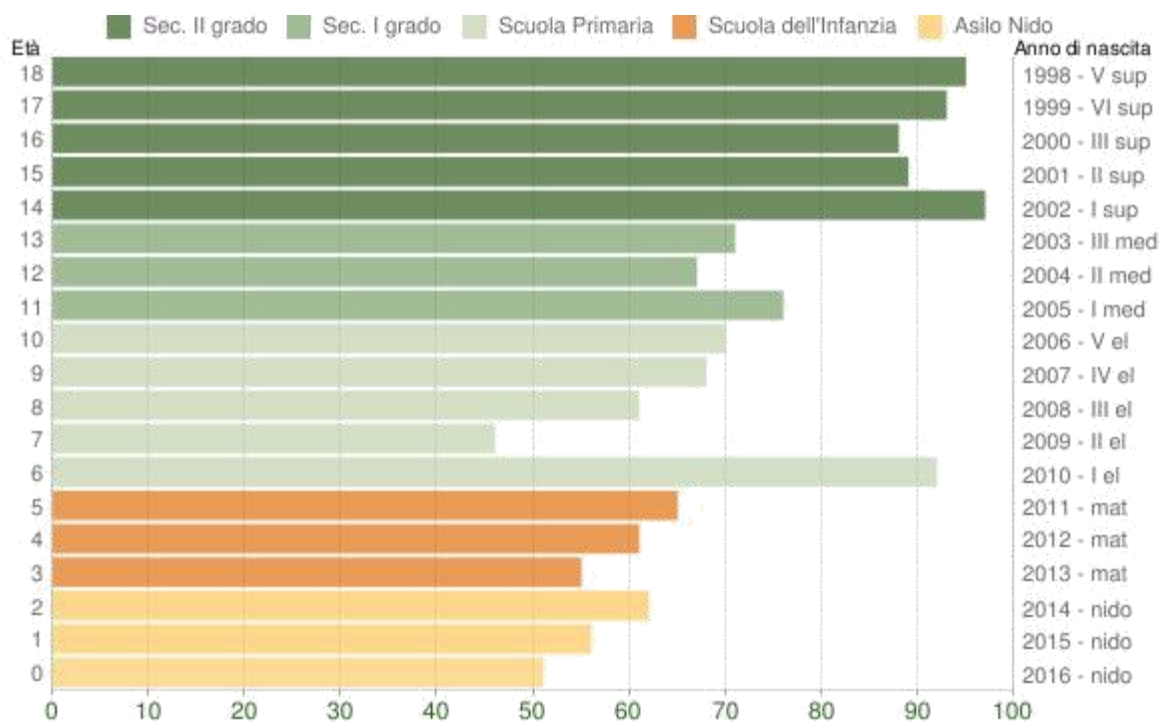
### Distribuzione della popolazione per età scolastica 2017

<i>Età</i>	<i>Maschi</i>	<i>Femmine</i>	<i>Totale</i>
<b>0</b>	34	24	<b>58</b>
<b>1</b>	32	22	<b>54</b>
<b>2</b>	33	31	<b>64</b>
<b>3</b>	25	30	<b>55</b>
<b>4</b>	29	19	<b>48</b>
<b>5</b>	29	32	<b>61</b>
<b>6</b>	30	25	<b>55</b>
<b>7</b>	27	27	<b>54</b>
<b>8</b>	20	35	<b>55</b>
<b>9</b>	26	37	<b>63</b>
<b>10</b>	35	33	<b>68</b>
<b>11</b>	33	42	<b>75</b>
<b>12</b>	26	24	<b>50</b>
<b>13</b>	31	22	<b>53</b>
<b>14</b>	35	38	<b>73</b>
<b>15</b>	27	31	<b>58</b>
<b>16</b>	36	26	<b>62</b>
<b>17</b>	26	35	<b>61</b>
<b>18</b>	39	34	<b>73</b>

Distribuzione della popolazione di **Villafranca Tirrena** per classi di età da 0 a 18 anni al 1° gennaio 2017. Elaborazioni su dati ISTAT.

Il grafico in basso riporta la potenziale utenza per l'anno scolastico 2017/2018 le scuole di Villafranca Tirrena, evidenziando con colori diversi i differenti cicli scolastici (asilo nido, scuola dell'infanzia, scuola primaria, scuola secondaria di primo e secondo grado).

).



Popolazione per età scolastica - 2017

COMUNE DI VILLAFRANCA TIRRENA (ME) - Dati ISTAT 1° gennaio 2017 - Elaborazione TUTTITALIA.IT

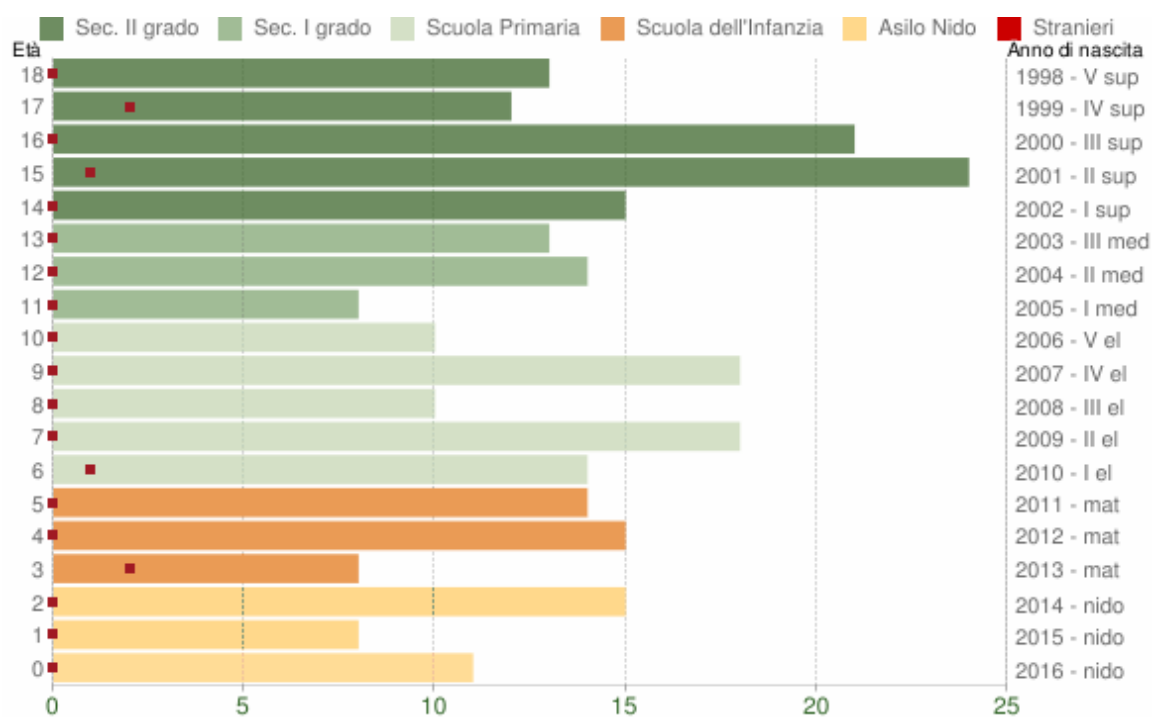
- Distribuzione della popolazione per età scolastica 2017

• Età	• M	• Fe	• Totale
• 0	• 22	• 29	• 51
• 1	• 23	• 33	• 56
• 2	• 31	• 31	• 62
• 3	• 22	• 33	• 55
• 4	• 24	• 37	• 61
5	36	29	65
6	47	45	92
7	19	27	46
8	29	32	61
9	36	32	68
10	43	27	70
11	43	33	76
12	33	34	67
13	30	41	71
14	45	52	97
15	52	37	89
16	45	43	88
17	39	54	93
18	51	44	95

Distribuzione della popolazione di Italia per classi di età da 0 a 18 anni al 1° gennaio 2017.



Elaborazioni su dati ISTAT. Il grafico in basso riporta la potenziale utenza per l'anno scolastico 2017/2018 le scuole di Itala, evidenziando con colori diversi i differenti cicli scolastici (asilo nido, scuola dell'infanzia, scuola primaria, scuola secondaria di I e II grado).



Popolazione per età scolastica - 2017

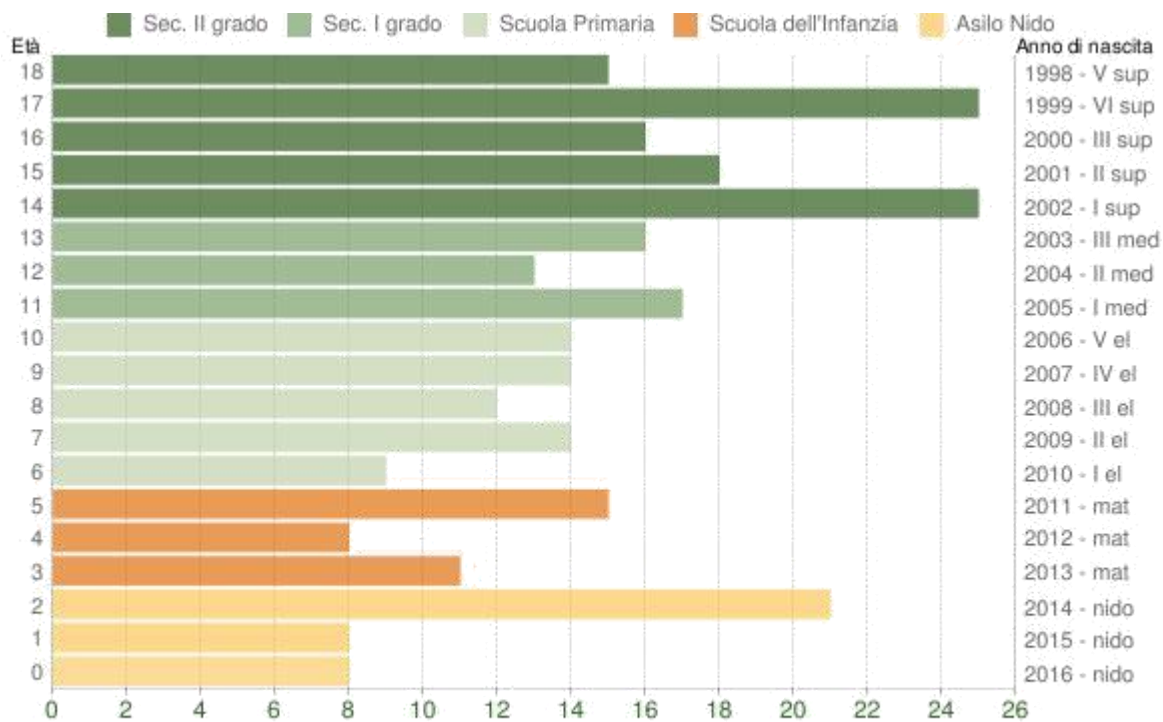
COMUNE DI ITALA (ME) - Dati ISTAT 1° gennaio 2017 - Elaborazione TUTTITALIA.IT

## Distribuzione della popolazione per età scolastica 2017

<i><b>Età</b></i>	<i>Maschi</i>	<i>Femmine</i>	<i>Totale</i>
<b>0</b>	7	4	<b>11</b>
<b>1</b>	5	3	<b>8</b>
<b>2</b>	4	11	<b>15</b>
<b>3</b>	4	4	<b>8</b>
<b>4</b>	5	10	<b>15</b>
<b>5</b>	6	8	<b>14</b>
<b>6</b>	4	10	<b>14</b>
<b>7</b>	8	10	<b>18</b>
<b>8</b>	6	4	<b>10</b>
<b>9</b>	10	8	<b>18</b>
<b>10</b>	5	5	<b>10</b>
<b>11</b>	5	3	<b>8</b>
<b>12</b>	6	8	<b>14</b>
<b>13</b>	10	3	<b>13</b>
<b>14</b>	7	8	<b>15</b>
<b>15</b>	10	14	<b>24</b>
<b>16</b>	9	12	<b>21</b>
<b>17</b>	4	8	<b>12</b>
<b>18</b>	6	7	<b>13</b>

Distribuzione della popolazione di **Scaletta Zanclea** per classi di età da 0 a 18 anni al 1° gennaio 2017. Elaborazioni su dati ISTAT.

Il grafico in basso riporta la potenziale utenza per l'anno scolastico 2017/2018 le scuole di Scaletta Zanclea, evidenziando con colori diversi i differenti cicli scolastici (asilo nido, scuola dell'infanzia, scuola primaria, scuola secondaria di I e II grado).



Popolazione per età scolastica - 2017

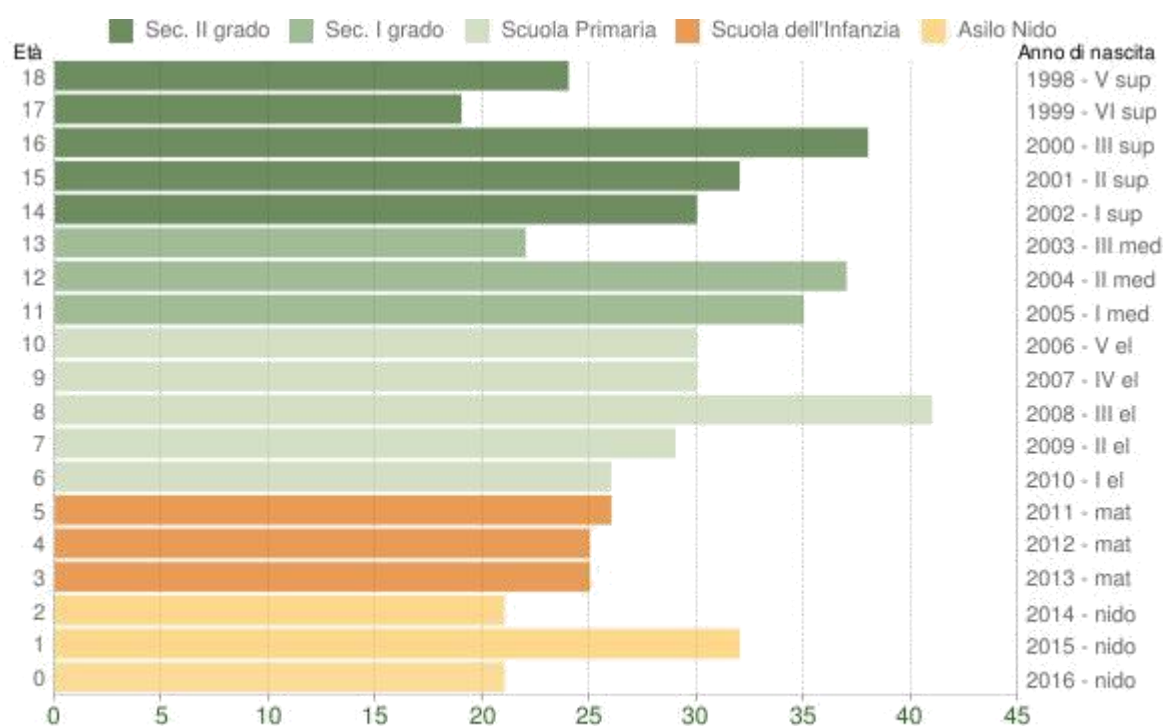
COMUNE DI SCALETTA ZANCLEA (ME) - Dati ISTAT 1° gennaio 2017 - Elaborazione TUTTITALIA.IT

### Distribuzione della popolazione per età scolastica 2017

<i>Età</i>	<i>Masch</i>	<i>Femmine</i>	<i>Totale</i>
<b>0</b>	4	4	<b>8</b>
<b>1</b>	4	4	<b>8</b>
<b>2</b>	9	12	<b>21</b>
<b>3</b>	3	8	<b>11</b>
<b>4</b>	6	2	<b>8</b>
<b>5</b>	8	7	<b>15</b>
<b>6</b>	4	5	<b>9</b>
<b>7</b>	9	5	<b>14</b>
<b>8</b>	5	7	<b>12</b>
<b>9</b>	9	5	<b>14</b>
<b>10</b>	7	7	<b>14</b>
<b>11</b>	9	8	<b>17</b>
<b>12</b>	7	6	<b>13</b>
<b>13</b>	10	6	<b>16</b>
<b>14</b>	15	10	<b>25</b>
<b>15</b>	7	11	<b>18</b>
<b>16</b>	7	9	<b>16</b>
<b>17</b>	12	13	<b>25</b>
<b>18</b>	8	7	<b>15</b>

Distribuzione della popolazione di **Furci Siculo** per classi di età da 0 a 18 anni al 1° gennaio 2017. Elaborazioni su dati ISTAT.

Il grafico in basso riporta la potenziale utenza per l'anno scolastico 2017/2018 le scuole di Furci Siculo, evidenziando con colori diversi i differenti cicli scolastici (asilo nido, scuola dell'infanzia, scuola primaria, scuola secondaria di I e II grado).



Popolazione per età scolastica - 2017

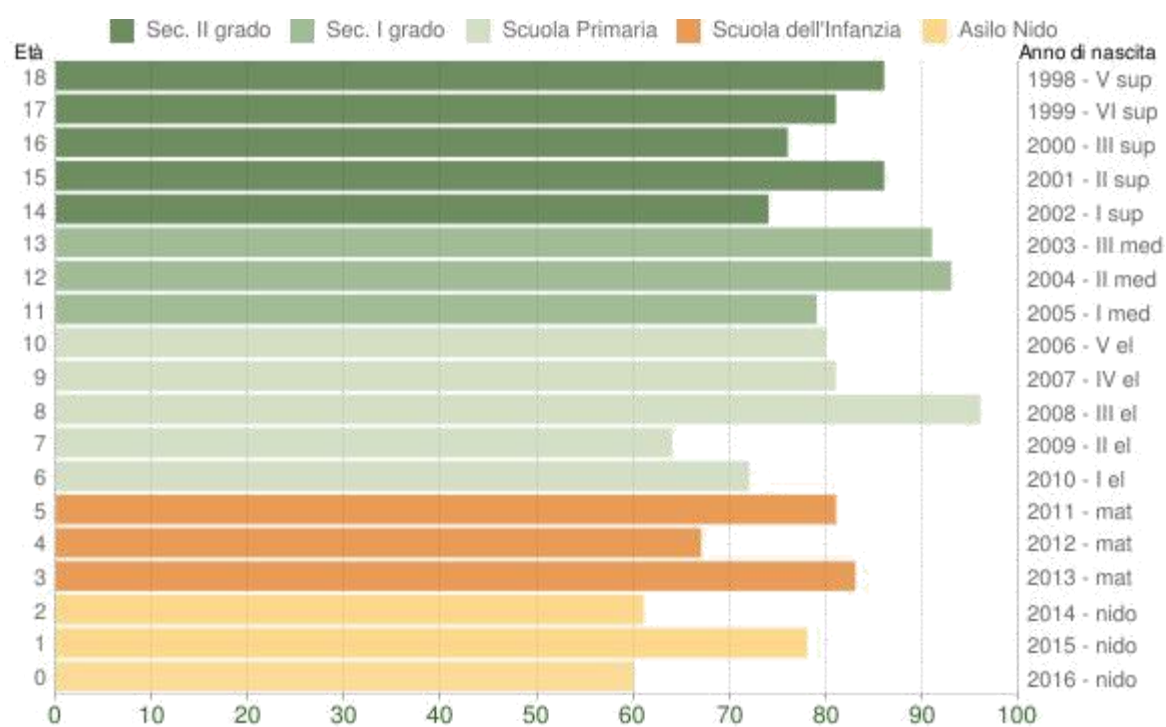
COMUNE DI FURCI SICULO (ME) - Dati ISTAT 1° gennaio 2017 - Elaborazione TUTTITALIA.IT

### Distribuzione della popolazione per età scolastica 2017

<i>Età</i>	<i>Maschi</i>	<i>Femmine</i>	<i>Totale</i>
<b>0</b>	9	12	<b>21</b>
<b>1</b>	11	21	<b>32</b>
<b>2</b>	9	12	<b>21</b>
<b>3</b>	11	14	<b>25</b>
<b>4</b>	10	15	<b>25</b>
<b>5</b>	12	14	<b>26</b>
<b>6</b>	16	10	<b>26</b>
<b>7</b>	18	11	<b>29</b>
<b>8</b>	23	18	<b>41</b>
<b>9</b>	12	18	<b>30</b>
<b>10</b>	18	12	<b>30</b>
<b>11</b>	21	14	<b>35</b>
<b>12</b>	16	21	<b>37</b>
<b>13</b>	9	13	<b>22</b>
<b>14</b>	13	17	<b>30</b>
<b>15</b>	20	12	<b>32</b>
<b>16</b>	22	16	<b>38</b>
<b>17</b>	9	10	<b>19</b>
<b>18</b>	16	8	<b>24</b>

Distribuzione della popolazione di **Santa Teresa di Riva** per classi di età da 0 a 18 anni al 1° gennaio 2017. Elaborazioni su dati ISTAT.

Il grafico in basso riporta la potenziale utenza per l'anno scolastico 2017/2018 le scuole di Santa Teresa di Riva, evidenziando con colori diversi i differenti cicli scolastici (asilo nido, scuola dell'infanzia, scuola primaria, scuola secondaria di I e II grado).



Popolazione per età scolastica - 2017

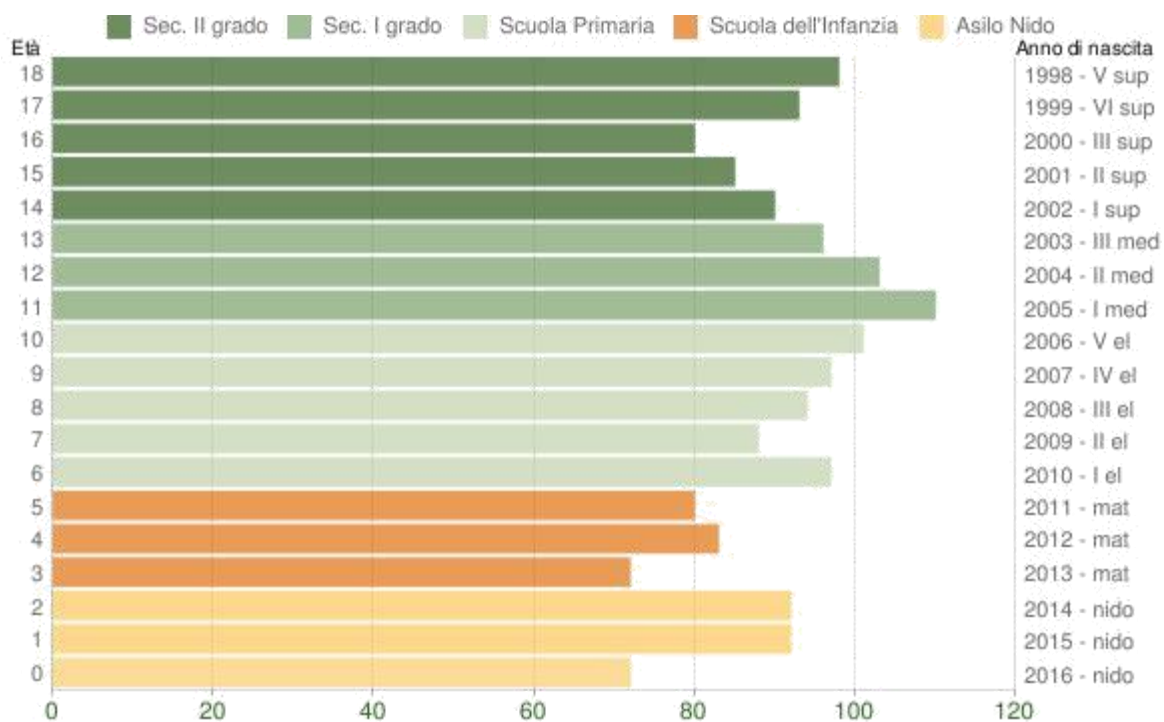
COMUNE DI SANTA TERESA DI RIVA (ME) - Dati ISTAT 1° gennaio 2017 - Elaborazione TUTTITALIA.IT

## Distribuzione della popolazione per età scolastica 2017

<i>Età</i>	<i>Maschi</i>	<i>Femmine</i>	<i>Totale</i>
<b>0</b>	23	37	<b>60</b>
<b>1</b>	41	37	<b>78</b>
<b>2</b>	44	17	<b>61</b>
<b>3</b>	46	37	<b>83</b>
<b>4</b>	36	31	<b>67</b>
<b>5</b>	46	35	<b>81</b>
<b>6</b>	36	36	<b>72</b>
<b>7</b>	29	35	<b>64</b>
<b>8</b>	54	42	<b>96</b>
<b>9</b>	38	43	<b>81</b>
<b>10</b>	48	32	<b>80</b>
<b>11</b>	43	36	<b>79</b>
<b>12</b>	44	49	<b>93</b>
<b>13</b>	40	51	<b>91</b>
<b>14</b>	42	32	<b>74</b>
<b>15</b>	44	42	<b>86</b>
<b>16</b>	37	39	<b>76</b>
<b>17</b>	36	45	<b>81</b>
<b>18</b>	46	40	<b>86</b>

Distribuzione della popolazione di **Taormina** per classi di età da 0 a 18 anni al 1° gennaio 2017. Elaborazioni su dati ISTAT.

Il grafico in basso riporta la potenziale utenza per l'anno scolastico 2017/2018 le scuole di Taormina, evidenziando con colori diversi i differenti cicli scolastici (asilo nido, scuola dell'infanzia, scuola primaria, scuola secondaria di I e II grado).



Popolazione per età scolastica - 2017

COMUNE DI TAORMINA (ME) - Dati ISTAT 1° gennaio 2017 - Elaborazione TUTTITALIA.IT

### Distribuzione della popolazione per età scolastica 2017

<i>Età</i>	<i>Maschi</i>	<i>Femmine</i>	<i>Totale</i>
<b>0</b>	41	31	<b>72</b>
<b>1</b>	49	43	<b>92</b>
<b>2</b>	48	44	<b>92</b>
<b>3</b>	33	39	<b>72</b>
<b>4</b>	39	44	<b>83</b>
<b>5</b>	37	43	<b>80</b>
<b>6</b>	48	49	<b>97</b>
<b>7</b>	49	39	<b>88</b>
<b>8</b>	50	44	<b>94</b>
<b>9</b>	51	46	<b>97</b>
<b>10</b>	52	49	<b>101</b>
<b>11</b>	52	58	<b>110</b>
<b>12</b>	52	51	<b>103</b>
<b>13</b>	53	43	<b>96</b>
<b>14</b>	49	41	<b>90</b>
<b>15</b>	42	43	<b>85</b>
<b>16</b>	40	40	<b>80</b>
<b>17</b>	44	49	<b>93</b>
<b>18</b>	55	43	<b>98</b>

Quasi il 4% della popolazione accademica italiana è composta da immigrati, in special modo donne, ed è consistente la quota di studenti che si sono immatricolati nel medesimo anno di conseguimento del diploma, con scelta verso il sociale anche se peruviani (38,9%), filippini (36,0%), indiani (50,9%) e tunisini (40,5%) si iscrivono prevalentemente a corsi di studio della macro-area Scientifica.

Circa 200 studenti originari di paesi terzi sono iscritti negli atenei della città metropolitana di Messina e prevale il genere femminile, che raggiunge un'incidenza del 52% (a fronte del 56,1% rilevato sul piano nazionale).

Iscritti a corsi di laurea non comunitari per città metropolitana di riferimento (v.a. e v.%). A.A. 2015/2016.



**Fonte: Elaborazioni Area Immigrazione Italia Lavoro su dati MIUR**

Città metropolitana	Stude nti	Stude a UE v.a.	extr v.%	% <b>femminile</b> v.%	Incide nza su totale Iscritti v.%	Variazione 2015/2016- 2014/2015 v.%
Palermo	199	%	0,3	61,8%	0,5%	-5,2%
Messina	181	%	0,3	51,9%	0,8%	-7,2%
Catania	154	%	0,3	57,8%	0,4%	1,3%
Reggio Calabria	78	%	0,1	78,2%	1,1%	1,3%

Anche tra i laureati prevale il genere femminile, (56,7%,) a livello Nazionale come negli atenei messinesi (52,6%) e la presenza straniera femminile è rilevante anche nella formazione post laurea: dottorati di ricerca, scuole di specializzazioni, Master.

### ***7.3. -L'istruzione è un diritto umano fondamentale.***

Varie volte la Corte Europea dei diritti dell'uomo si è interessata a casi di discriminazione nel campo dell'istruzione, ribadendo l'importanza dell'educazione in un ambiente multiculturale ed il divieto di discriminazione. L'Art.34 della Costituzione Italiana stabilisce che la scuola è aperta a tutti e di conseguenza i minori stranieri "presenti" sul territorio italiano, sono tenuti ad osservare l'obbligo scolastico, anche se non in possesso del permesso di soggiorno.

La Legge n.47/2017 prevede la possibilità di acquisire titoli di studio, anche quando l'immigrato, al compimento della maggiore età, non posseda più un permesso di soggiorno.

Ai sensi dell'art.38 del testo unico dell'Immigrazione e dell'art.45 del regolamento, le istituzioni scolastiche, mediante convenzioni con Regioni ed enti locali devono promuovere in ambito locale: corsi di alfabetizzazione per stranieri adulti regolarmente soggiornanti e corsi di studio per il conseguimento della scuola dell'obbligo, corsi integrativi degli studi effettuati nei paesi di provenienza per conseguire il diploma di scuola secondaria superiore.

Molti sono gli stranieri con meno di 18 anni che frequentano le scuole e il genere femminile è di numero leggermente inferiore e poche sono le minori MSNA accolte a Messina.

Nella provincia di Messina, la scuola primaria è la più frequentata dagli immigrati, nelle scuole secondarie di primo grado vi è una buona percentuale femminile, come negli atenei messinesi dove si riscontra il maggior numero di laureate di genere femminile.

Una strategica funzione di inclusione sociale viene svolta oltre che dalla sanità anche dalla scuola, insieme ad altre istituzioni appartenenti al settore pubblico ed al terzo settore (Caritas, Sindacati, associazioni), tuttavia con scarsi investimenti da parte dello Stato.

Il sistema scolastico pubblico, soprattutto la scuola dell'obbligo, rappresenta una sede di accoglienza e socializzazione, per un gran numero di persone e famiglie in cerca di lavoro, dignità, cambiamento e fondamentale diventa la collaborazione scuola-famiglia: i collegi docenti formulano proposte per la comunicazione tra scuola e famiglia per gli alunni stranieri.

Le Istituzioni scolastiche, quindi, il MIUR, gli Organi Collegiali (Consiglio d'Istituto, collegio docenti, Consiglio di classe) devono contribuire in modo strategico all'inclusione con lo specifico intento di dare istruzione a tutti, di fornire educazione anche al cittadino straniero senza fare distinzioni: eguaglianza di cittadini nazionali e stranieri di fronte alla fruizione dell'istruzione.

Il Ministero della Pubblica Istruzione nel 2006 ha proposto tra le buone pratiche "l'insegnamento di altre lingue" (Arabo, Cinese, Giapponese).

La scuola italiana si confronta con la sfida dell'integrazione di un numero considerevole di studenti stranieri, portatori di culture e confessioni religiose diverse

dalle nostre e molti sviluppano un percorso di valorizzazione delle proprie differenze, come il bilinguismo.

È molto più facile che un ragazzo appartenente ad una minoranza, partecipi ad un'attività che fanno tutti gli altri, come andare a scuola, piuttosto che partecipare ad attività riservate alle proprie minoranze anche se il sistema scolastico italiano deve ancora acquisire migliori strumenti organizzativi e didattici.

L'art.4 L.92/2012 definisce l'apprendimento permanente "diritto della persona", con riconoscimento delle competenze acquisite anche nella vita professionale e sociale, "crediti" certificati, utilizzabili per conseguire titoli formali.

Il D. Lgs. 3/2013 continua ad occuparsi del riconoscimento dei titoli di studi acquisiti dai giovani stranieri nei paesi di provenienza e non utilizzabili.

Auspichiamo che le Istituzioni scolastiche riescano a coinvolgere sempre più persone, perché l'istruzione, la cultura rappresentano il cuore della società.

#### ***7.4.- Il diritto alla salute e L'Unione Europea***

Il Diritto alla Salute, rappresenta un bene indispensabile, fondamentale per l'essere umano e per il benessere della società.

Nell'ambito del diritto alla vita, che scaturisce dalla tutela della maternità e che merita tutela dal punto di vista giuridico e medico.

La vita, la salute e la maternità, devono essere tutelati, quali beni primari, sia dei cittadini europei che di quelli dei Paesi terzi, in quanto beni della Persona.

In tema di assistenza sociale, secondo la direttiva 2004/38/CE, il soggetto che non dispone delle risorse economiche sufficienti a far fronte ai bisogni elementari propri e della famiglia, può ricorrere all'insieme dei regimi di assistenza istituiti da autorità pubbliche, a livello nazionale, regionale e locale.

La lotta contro la discriminazione si effettua introducendo rimedi legali e promuovendo programmi di azioni positive<sup>187</sup>. In realtà, non tutti i diritti fondamentali, sono tutelati con la medesima intensità, in modo da garantirne l'universalità.

L'Organizzazione Mondiale della Sanità ha definito la salute: "*stato di completobenessere fisico, mentale e sociale e non semplicemente un'assenza di malattia o infermità*". Il bisogno di salute viene quindi inteso non soltanto come pura

---

<sup>187</sup>Numerose pronunce su ricorsi promossi ai sensi dell'art. 44 dlgs. 86/98 (T.U Immigrazione) con il quale è stata introdotta nel nostro ordinamento l'azione civile contro la discriminazione.

assistenze sanitaria, ma nel contesto della vita sociale dell'individuo e si vuole tutelare anche lo stato di benessere dell'individuo.

L'importanza del diritto alla salute emerge con forza non soltanto dalla normativa nazionale, ma soprattutto nell'ambito del diritto comunitario: il Consiglio di Europa si avvale della Convenzione Europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) come strumento giuridico per tutelare i diritti fondamentali a livello europeo. In tema di diritto alla salute, la CEDU, dopo una prima solenne definizione del diritto alla vita consacrata nell'art.1, prevede la tutela della salute come diritto dell'individuo e della comunità e prevede, proprio in relazione a quest'ultimo punto, la possibilità di limitazione del diritto alla libera circolazione nel caso di propagazione di malattie contagiose (art.5), nonché la possibilità di intervento dell'autorità pubblica nella vita privata e familiare, sempre per finalità di protezione della salute (art.8).

Nel catalogo delle fonti di matrice sovranazionale, possiamo altresì individuare la Carta Sociale Europea, che prevede espressamente il diritto alla salute e potrebbe essere interpretata come un completamento della CEDU, pur nella consapevolezza che solo la CEDU prevede un meccanismo di garanzia e strumenti rimediali nei casi in cui si realizzino situazioni di violazione dei diritti fondamentali relativi alla salute pubblica. La salute rappresenta non solo un interesse personale, ma anche della collettività, la base che garantisce una vita dignitosa, attiva nel lavoro e nei rapporti sociali e di conseguenza il diritto alla salute costituisce un diritto fondamentale e universale dell'essere umano che richiede una tutela multilivello, sia in ambito nazionale che internazionale.

Certamente deve ricordarsi la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948, che rappresenta un codice etico di fondamentale importanza e sancisce i diritti individuali, civili, politici, economici, sociali, culturali di ogni persona, che all'art.25 recita *“ogni persona ha il diritto ad un adeguato livello di vita che assicuri a lui e alla sua famiglia la salute ed il benessere, inclusi l'assistenza medica e i servizi sociali necessari, il diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia”*; a buon diritto, può dirsi che si appropria la Dichiarazione a rappresentare la fonte ispiratrice della Carta dei diritti fondamentali dell'U.E., proclamata a Nizza il 7/12/2000, con valore legale vincolante per i Paesi UE, dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il 1/12/2000.

Alla Dichiarazione sono seguiti la Convenzione Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e il Patto sui diritti civili e politici, adottati dall'ONU. In particolare, il Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del

1976, riconosce “*il diritto di ogni individuo a godere delle migliori condizioni di salute fisica e mentale*”. Di particolare interesse appare la Convenzione Internazionale sui diritti civili e politici, che, nel definire cinque categorie di diritti umani, individua proprio al primo punto “la protezione dell’integrità fisica dell’individuo”, evidenziando il ruolo primario della tutela della salute e del benessere della persona; nell’ottica della tutela del lavoratore, peraltro, la stessa Convenzione all’art. 6 definisce il diritto al lavoro come “possibilità di guadagnarsi la vita”, con l’obbligo per gli Stati di elaborare politiche e tecniche per assicurare un costante sviluppo economico, sociale e culturale ed all’art.7 indica una serie di diritti che devono essere garantiti: il diritto ad una equa retribuzione e a una esistenza decorosa, il diritto all’igiene e sicurezza, all’avanzamento di categoria, al riposo, alle ferie, alla libertà sindacale, alla sicurezza sociale; ancora, si sofferma sulla protezione della famiglia e della maternità, prevedendo il congedo retribuito per le lavoratrici prima e dopo il parto. Nell’ambito delle fonti sovranazionali più recenti si colloca la Carta dei diritti fondamentali dell’U.E, cd. “Carta di Nizza”, proclamata nel 2000 e con valore vincolante dal 2007, dopo l’entrata in vigore del trattato di Lisbona.

La Carta di Nizza ha raccolto molte istanze provenienti dalla giurisprudenza europea in tema di diritti fondamentali e racchiude nei 54 articoli del testo una summa dei valori fondamentali dell’Unione: dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza; tutte le situazioni ed i diritti contemplati sono classificati in categorie: diritti di libertà, diritti di cittadinanza, diritti economici e sociali (tra i quali di particolare interesse per la presente analisi, quelli riconducibili al mondo del lavoro).

La Carta rappresenta la prima dichiarazione dei diritti a livello comunitario, il primo documento sovranazionale ad affermare i diritti sociali e “societali”, insieme a quelli civili e politici, suddivisi in categorie di valori; come già anticipato, il T.U.E, all’art.6, riconosce alla Carta lo stesso valore giuridico dei trattati ed obbliga (art. 51) gli Stati e l’Unione a promuovere l’applicazione dei diritti contenuti nella Carta.

Accanto alle fonti normative, peraltro, non deve dimenticarsi l’opera della giurisprudenza, sia della Corte di Giustizia<sup>188</sup>, che della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo; in particolare, proprio quest’ultima ha svolto un ruolo di costante supplenza alle lacune della legislazione, ponendosi come interprete non soltanto delle

---

<sup>188</sup>Sentenza *Stander*, c-29/69 del 1969, in cui la Corte di Giustizia affermò che i diritti fondamentali “fanno parte dei principi generali del diritto comunitario di cui la Corte garantisce l’osservanza”.

situazioni esplicitamente contemplate nei testi, ma altresì delle (sempre nuove) istanze emergenti dalla collettività ed alla ricerca nuove forme di tutela.

#### **7.4.1.- Il diritto alla salute nell'ordinamento italiano**

Nella Costituzione Italiana, il diritto alla salute viene riconosciuto all'art.32, che prevede non soltanto la tutela della salute “*come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività*”, garantendo le cure ai soggetti indigenti, ma altresì tutela la libera autodeterminazione del soggetto, ponendo il divieto di trattamento obbligatorio se non per espressa disposizione di legge e, quindi, riconoscendo come imprescindibile il ruolo del consenso (del soggetto) al trattamento sanitario. Sul portato della definizione data dall'OMS e riportata in *incipit* del presente paragrafo, l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale sull'art.32 ha evidenziato, peraltro, come una corretta interpretazione del termine “salute” debba intendersi come riferita al generale stato di benessere del soggetto e non unicamente alla cura delle patologie; in questo senso, si collega al diritto alla salute il riconoscimento del diritto all'ambiente salubre nei luoghi di lavoro, che deve essere garantito proprio in chiave di tutela del lavoratore, per prevenire l'insorgere di patologie ed al contempo per cercare di assicurare il mantenimento di uno stato di benessere che non comprometta le capacità (anche relazionali) del soggetto.

In riferimento alla situazione degli stranieri, il riconoscimento del diritto alla salute si pone sul duplice livello dell'accesso alle cure urgenti ed ai trattamenti preventivi e curativi/riabilitativi, riconosciuto anche agli stranieri irregolari e dell'accesso a tutti gli altri trattamenti sanitari, non strettamente correlati alla presenza di uno stato patologico. L'itinerario normativo e giurisprudenziale parte dalla legge n.40/98, che disciplina l'immigrazione <sup>189</sup>.

La nuova normativa, denominata “Turco-Napolitano”, dal nome della ministra della Solidarietà sociale e del ministro dell'Interno dell'epoca, approvata nel 1998, era una normativa estremamente complessa che prevedeva, per la sua entrata a regime, oltre 60 adempimenti fra regolamenti, decreti ministeriali, interministeriali, costituzioni di comitati e di commissioni, spesso tra loro concatenati in un insieme definito (più o meno compiutamente) solo dopo più di due anni dall'approvazione

---

<sup>189</sup> La Legge trasfusa nel Decreto legislativo del 25 luglio 1998 n.286, che ha avuto il compito di integrare con le disposizioni di P.S. e di ratifica della convenzione OIL, ha dato come risultato il “Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e la condizione dello straniero”.

della legge. Il legislatore del 1998 muoveva dalla constatazione che l'immigrazione straniera costituiva ormai un fenomeno ordinario in Italia (ed in Europa) da disciplinare in maniera organica e coerente in tutti i suoi molteplici aspetti. In altre parole, si percepiva, finalmente, che l'immigrazione era un fenomeno ordinario, complesso e globale da governare mediante strumenti ordinari e di lungo periodo e non semplicemente ignorato o meramente represso. Si avvertiva, dunque, come non più prorogabile una normativa organica in grado di contemperare la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica con il bisogno insoddisfatto di alcuni tipi di manodopera, con il forte calo demografico italiano e con l'aumento delle spinte migratorie da molti paesi. Il tutto senza perdere di vista il corpus di diritti da riconoscere al migrante.

La legge "Turco-Napolitano" è stata alla base delle norme in tema di salute contenute nel T.U., passando per la successiva legge n. 39/90 e decreto legislativo n. 489/95 (che, appunto, estendono per la prima volta il diritto alle cure e i programmi di medicina preventiva anche agli immigrati irregolari e clandestini), per giungere al d.lgs. 30/2007, che offre un quadro organico dell'assistenza sanitaria dedicata agli stranieri comunitari; a quest'ultimo deve poi affiancarsi la nota informativa del Ministero della Sanità del 2008 che distingue tra persone soggiornanti per un periodo inferiore a tre mesi o superiore: per i primi non sono necessarie formalità di sorta e, in caso di necessità di cura, possono rivolgersi alle strutture pubbliche esibendo la propria tessera europea assicurazione malattia, per i secondi, invece, è posto l'obbligo di richiedere l'iscrizione anagrafica al comune di domicilio.

L'iscrizione obbligatoria vale anche per il lavoratore e familiare se si tratta di rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

A livello regionale l'assistenza sanitaria nei confronti degli stranieri privi di permesso di soggiorno, viene erogata attraverso un tesserino con codice (STP).

Il T.U. sull'immigrazione (d.lgs. n. 286 del 1998), attua "una sorta di gradazione a seconda della posizione del "non cittadino", passando da una tutela analoga a quella riconosciuta all'italiano per il non cittadino regolarmente soggiornante, ridotta per lo straniero irregolare: nel primo caso vi è l'obbligo di copertura sanitaria (art. 34); nel secondo caso sono assicurate le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti ed essenziali, continuative per malattie e infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva"( art.35 comma 3).

Il T.U. prevede all'art. 19 comma 2 il divieto di espulsione anche di “*persone affette da disabilità, degli anziani, dei minori ovvero delle vittime di gravi violenze psicologiche, fisiche o sessuali*”.

Gli immigrati spesso nel contesto sociale in cui vivono risentono delle gerarchie sociali, accumulando condizioni di svantaggio che portano a diseguaglianze di salute<sup>190</sup>.

Il diritto ai trattamenti sanitari necessari per la tutela della salute degli stranieri, anche se “costituzionalmente condizionati” dalle esigenze di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, non può prescindere da “un nucleo irriducibile del diritto alla salute garantito dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, che impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano pregiudicare l’attuazione di quel diritto”<sup>191</sup>. In forza dell’art. 3 comma 5 del T.U. sull’immigrazione, alcune Regioni hanno esercitato la propria potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute (art. 117 comma 3 Cost.)<sup>192</sup> per prevedere a favore degli immigrati irregolari interventi socio sanitari per garantire il rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti alla persona in quanto tale.

La Corte ha esteso implicitamente agli stranieri irregolari alcune prestazioni assistenziali indifferibili e urgenti. Il divieto di espulsione temporanea per motivi di salute previsto dall’art. 35 “è correlato a una condizione di necessità di intervento socio sanitario esteso all’esigenza di prestare gli interventi essenziali *quoad vitam*”<sup>193</sup>.

Nel T.U. immigrazione manca una norma specifica sulla giurisdizione in materia di diritto alla salute.<sup>194</sup>

Ulteriore ostacolo al godimento del diritto alla salute spesso è costituito dalla barriera linguistica, con lacune e disservizi istituzionali.

---

<sup>190</sup>Tognetti Bordogna, M. (2008). *Disuguaglianze di salute e immigrazione*, Milano: Collana politiche migratorie. p.72.

<sup>191</sup>Corte Costituzionale sent. n.509/2000. 309/1999; n267/1998.

<sup>192</sup>Saitta, F. (2018). *Prendersi cura degli altri: breve analisi giuridica dell’assistenza sanitaria dei migranti in Italia*. Relazione al Convegno su : “ I diritti sociali al tempo delle migrazioni”- Messina, 28-29 giugno 2018.

<sup>193</sup>ss. Civ. Sez VI-1 ord. 8.3 .2017 n. 6000, in CED Cassazione, 2017.

<sup>194</sup>Anche in Spagna la situazione è simile, gli stranieri “empadronados” in condizione irregolare, carenti di mezzi economici sufficienti possono beneficiare come da noi, dei servizi sanitari in condizione di uguaglianza con i cittadini spagnoli.



#### **7.4.2.- La pandemia. Il decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020, cosiddetto “Cura Italia”**

La tutela della salute deve essere letta, deve essere letta nell’ambito del dramma pandemico.

Il decreto “Cura Italia” ha apportato alcune modifiche alla disciplina derivante dai cosiddetti “decreti sicurezza” n.113 del 2018 e n.53 del 2019.

I percorsi di inserimento dei migranti devono facilitare l’integrazione nel rispetto della dignità della persona e dei diritti umani universali. Su questa base, il nuovo *Piano d'azione UE per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027*, che sarà implementato dagli Stati membri attraverso l'utilizzo delle risorse provenienti dai fondi europei, deve essere uno strumento utile per avviare il processo di integrazione dei migranti, non soltanto per i nuovi arrivati, per riuscire da una parte a rispondere ai bisogni e desideri della “persona” e promuovere interventi che mettano i migranti nella condizione di valorizzare il proprio capitale a favore dell'intera collettività, avviando processi di mobilità sociale che contribuiscano alla rigenerazione dei territori.

Con i primi segnali di uscita dalla fase più buia della crisi si torna a parlare del riordino del welfare, che dovrebbe tendere ad un'effettiva riduzione delle disuguaglianze, come mostra il divario retributivo con gli italiani, che conferma la persistente collocazione degli stranieri nelle fasce basse del mercato del lavoro.

Per quanto riguarda la componente femminile dell'immigrazione, invece, sono emblematici i dati occupazionali: tra i 159000 posti di lavoro persi tra gli stranieri nel 2020, corrispondenti ad oltre un terzo, il 69% ha riguardato le donne.<sup>195</sup>

Si rileva la fragilità occupazionale dei migranti, più frequentemente impiegati con contratti a termine, meno protetti dal blocco dei licenziamenti, con maggiori difficoltà nell'accedere ai ristori e alle altre misure governative per compensare la sospensione delle attività dovute alle restrizioni.

Nell'anno della pandemia, nel 2020, gli stranieri occupati in Italia sono 2.346.000, cioè 1.361.000 uomini e 985.000 donne, il 10,2% dell'occupazione totale.<sup>196</sup>

Gli stranieri continuano ad inserirsi prevalentemente in un mercato del lavoro secondario, caratterizzato da lavori manuali a bassa qualifica: 4 donne su 10 cioè il

---

<sup>195</sup> “Donna e straniera: ecco chi paga la crisi da pandemia” in Lavoce.info, 10 giugno 2021.

<sup>196</sup> [www.int.gov.it](http://www.int.gov.it).

39,7% sono impiegate in servizi domestici o di cure alle famiglie ed il 43,2 degli uomini nell'industria e nelle costruzioni.

Oltre la metà delle donne straniere, lavora solamente in tre professioni: collaboratrici domestiche, badanti, addette alla pulizia di uffici esercizi commerciali.

I lavoratori dipendenti stranieri ricevono una retribuzione netta mensile mediamente inferiore del 24,3% rispetto a quella degli italiani.

Tra i lavoratori domestici nel 2020 ,le donne sono l' 88,5%.<sup>197</sup> su un totale di 920.722 colf, badanti e baby-sitter, ben 633.112 sono straniere comunitarie e non. 87,6% donne.<sup>198</sup>

Molti datori di lavoro si sono trovati nella condizione di dover interrompere il rapporto con Colf, badanti e baby-sitter a causa del Covid 19.

#### **7.4.3.- La tutela della maternità**

Il tema della tutela della maternità deve essere affrontato da un duplice punto di vista: da un punto di vista più generale come necessario livello di tutela della salute della donna e del bambino ed accesso alle cure e da un punto di vista più specifico come tutela della maternità della lavoratrice, con la considerazione delle necessarie garanzie in ordine alla possibilità di fruire di permessi e congedi retribuiti (parentale e per maternità) e di non subire forme di licenziamento discriminatorie dovute proprio alla maternità.

Occorre sottolineare che per le donne migranti spesso la maternità può configurarsi come un disagio che si accumula a quelli già subiti (emarginazione sociale, disoccupazione, precarietà lavorativa, povertà). La maternità spesso mette in evidenza la condizione di fragilità ed estraneità rispetto al Paese di arrivo e la donna migrante in gravidanza o con bambini piccoli vive due realtà: la condizione di ancoraggio, per potersi mettere in contatto con i servizi socio sanitari e scolastici e il confronto tra la propria realtà di origine e quella di arrivo; in questo senso, un ruolo importate dovrebbe essere svolto dai consultori, che possono rivelarsi una preziosa risorsa al fine di promuovere la salute femminile e per una partecipazione attiva delle donne, in modo da formare gruppi finalizzati alla condivisione di conoscenze, informazioni ed esperienze; l'esperienza della maternità per le migranti coinvolge

---

<sup>197</sup> [www.int.gov.it](http://www.int.gov.it)

<sup>198</sup> stime di ASSINDATCOLF: Associazione Sindacale Nazionale dei datori di lavoro domestico.

non solo il loro esser donne, ma anche il loro essere migranti<sup>199</sup>: talvolta, infatti, la difficoltà di conciliare maternità e attività extra familiari lavorative porta all'indebolimento e può costituire un ostacolo alla integrazione delle madri straniere nel contesto sociale di riferimento. Le donne migranti affrontano l'esperienza della gravidanza e della maternità in una realtà nuova, nella quale non sempre possono contare sulla presenza dei familiari e molto spesso, per i più svariati motivi (dalla scelta personale al retaggio culturale, fino a possibili situazioni di gravidanza a seguito di abusi o violenze) in età molto giovane: in argomento, può ricordarsi che una ricerca condotta negli ospedali messinesi ha permesso di rilevare che l'età delle madri straniere minore rispetto a quella delle italiane e che un significativo numero di madri straniere, pur giovani, giungono al terzo o quarto figlio a fronte di una percentuale di madri italiane decisamente molto più bassa.

Dal punto di vista della tutela giuridica della maternità delle donne migranti, la Carta dei diritti Fondamentali dell'Unione Europea vuole garantire la protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale e si sofferma sul diritto al congedo retribuito, e sulla tutela contro il licenziamento per maternità.

Alla donna straniera irregolare è garantita la tutela sociale della gravidanza e della maternità a parità di trattamento con la donna italiana.

Per tutta la durata della gravidanza e fino ai sei mesi dalla nascita del bambino, la donna e il marito convivente, infatti, hanno un permesso di soggiorno per cure mediche<sup>200</sup>.

### ***7.5. -Nuovi congedi parentali***

Benché ad uno sguardo superficiale sia i congedi parentali sia le pause che scandiscono la prestazione lavorativa risultino animati dal comune obiettivo di garantire ai lavoratori la fruizione di periodi di "non lavoro", le funzioni specifiche di tali istituti non potrebbero essere maggiormente diverse giacché, da un lato, finalità e utilizzi che legittimano l'esercizio del diritto di congedo parentale risultano predeterminati – o determinabili in via interpretativa – in modo abbastanza rigoroso, mentre, d'altro lato, la figura del riposo giornaliero risponde ad una concezione di tempo libero più tradizionale, approntato a tutela della salute del prestatore di lavoro,

---

<sup>199</sup>Favaro, G. (1994). "Diventare madri nella migrazione" in *marginalità e società* n.28, Milano, pp. 87-110.

<sup>200</sup>Corte Costituzionale Sent. n.376/2000.

impiegabile per svolgere attività scelte discrezionalmente ed insindacabilmente da quest'ultimo.

Viceversa, in relazione al congedo parentale, la dottrina giuslavoristica ha da tempo chiarito che la ratio dell'istituto consiste nell'incoraggiare una gestione paritaria e condivisa dei compiti genitoriali<sup>201</sup>, nel segno della conciliazione tra vita professionale dei prestatori di lavoro di ambo i sessi e loro responsabilità familiari ed educative. In questa prospettiva, pur in mancanza di una espressa conferma normativa da parte degli artt. 32 e segg., D. Lgs. n. 151/2001, è ben evidente che la legge attribuisce il diritto di ottenere un congedo parentale per consentire ai genitori lavoratori di prendersi cura dei propri figli e non per svolgere attività di tipo diverso.

#### **7.6.- Conclusione parziale**

E' in fieri un processo di costruzione della tutela europea dei diritti fondamentali, anche sociali, che dovrebbe condurre ad uno *ius commune* europeo dei diritti.

Sarebbe auspicabile tendere a un parallelismo delle giurisprudenze tra Corti nazionali, Corte EDU e Corte di Giustizia, per evitare tre diverse interpretazioni del medesimo diritto, anche se questo porta a dei rischi<sup>202</sup>.

Per ragioni di sussidiarietà, oggi è preferibile che siano le Corti nazionali a pronunziarsi, sui casi che sono più prossimi, in quanto condividendo con maggiore immediatezza le intenzioni, possono fornire, con più facilità, una valutazione sensibile al contesto.

I diritti fondamentali, non possono che essere riconosciuti, per cui, legislatore e giudici, sono chiamati a concorrere: il primo, attraverso la legge e i secondi attraverso la tutela giurisdizionale dei diritti, attraverso il bilanciamento anche con altri interessi o beni costituzionalmente protetti, individuali o collettivi, come la sicurezza, spesso messa a rischio e, conseguentemente, bisognosa di adeguata protezione.

---

<sup>201</sup>Valluri, M. T. (2007). *Il congedo parentale*, in *I nuovi congedi* a cura di R. Del Punta-D. Gottardi, Milano, 2001, p. 47; sulla corresponsabilizzazione del padre lavoratore nella cura dei figli v. *Paternità e lavoro* a cura di L. Calafà, Bologna.

<sup>202</sup>Silvestri, G. (2012) *Tutela nazionale ed europea dei diritti civili e dei diritti sociali*, in (a cura di C. Salvi) *diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, op cit, 60.

## **8. -LE RELAZIONI FAMILIARI. LA TUTELA DELL'UNITÀ DELLA FAMIGLIA ED IL RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE**

Le migrazioni correlate al mondo del lavoro si riflettono sulla struttura e sulla stabilità delle relazioni familiari; sempre più spesso, infatti, la necessità di spostamenti per finalità lavorative determina lo smembramento dei nuclei familiari, con la scelta, dolorosa, di un genitore di lasciare il paese di origine e di cercare mezzi di sostentamento all'estero.

Se in tempi passati erano gli uomini a spostarsi in cerca di lavoro e le donne erano spesso costrette a restare nel paese di origine da sole per poter poi sperare di raggiungere il marito/padre/fratello nel paese di destinazione attraverso una delle forme di ricongiungimento familiare, oggi la realtà delle migrazioni registra un sempre crescente numero di donne che partono per prime, permettendo poi all'uomo ed al resto della famiglia di ricongiungersi nel paese di destinazione.

Sul punto, la dottrina sociologica, ha individuato, con riferimento alle diverse tipologie susseguitesi con le evoluzioni sociali dell'ultimo secolo<sup>203</sup> tre distinte categorie di flussi migratori interessati dal ricongiungimento:

- Ricongiungimento maschile, caratterizzato dall'arrivo della donna anche per decisione non autonoma.
- Ricongiungimento femminile, con l'arrivo di marito e figli.
- Ricongiungimento di secondo livello, tipico delle donne che sposano un uomo che rientra nel Paese ed emigrano insieme.

In precedenza, le donne che arrivavano per seguire il marito, andavano spesso incontro a difficoltà linguistiche, determinate anche dal basso tasso di alfabetizzazione, nonché dalla mancanza di rapporti sociali con la conseguenza di una tendenza, determinata anche da retaggi culturali, a rinchiudersi in casa, non riuscendo spesso ad inserirsi nel contesto del Paese di arrivo<sup>204</sup>. Negli anni più recenti, come evidenziato da numerose analisi sul territorio, le donne che arrivano in Italia da sole presentano un grado di maturità e di indipendenza maggiore, che talvolta viene poi compromesso dal successivo arrivo di marito e figli: nel caso in cui il ricongiungimento determini una perdita della indipendenza economica ed il ripristino di situazioni di patriarcato familiare, è chiaro che la situazione della donna lavoratrice risulterà molto più pesante e difficile da gestire.

---

<sup>203</sup>Favaro, G. Tognetti Bordogna, M. (1991). *Donne dal mondo: strategie migratorie al femminile*, a Guerini e Associati.

<sup>204</sup>Tognetti Bordogna M. op. cit..

Non stupisce, pertanto, l'incremento della percentuale di donne che arrivano da sole e che preferiscono mantenere questa condizione, soprattutto se, tra le motivazioni che hanno spinto alla migrazione, ci sono la voglia di emancipazione, il volersi allontanare dal contesto sociale e di assumere un ruolo attivo, costituendo il richiamo per la famiglia di origine.

Dal punto di vista giuridico<sup>205</sup>, il ricongiungimento familiare è l'istituto mediante il quale un cittadino di un Paese Terzo (extra U.E.), ma regolarmente soggiornante in Italia, può ottenere per i suoi familiari (stranieri o apolidi) l'ingresso e l'autorizzazione al soggiorno, in presenza di determinate situazioni ed il possesso di determinati requisiti; si tratta di un istituto posto a tutela del valore dell'unità familiare, che permette di ricostituire la stabilità dei nuclei familiare e, pertanto, creare le condizioni per una migliore integrazione economica e socioculturale dei migranti.

Il ricongiungimento familiare è disciplinato dall'art. 29 del T.U. immigrazione, come novellato a seguito di diversi interventi legislativi, tra i quali il d.lgs. 3 ottobre 2008, n. 160 (di recepimento della Direttiva Europea in tema di ricongiungimento) e la legge 15 luglio 2009, n. 94.

Il testo attuale della norma, si indirizza non soltanto ai requisiti ma altresì alla procedura per il rilascio del nulla osta al ricongiungimento.

Già ad una prima lettura appare chiara la complessità della disposizione, che richiede alcune puntualizzazioni in ordine a quelli che possono individuarsi come i punti più significativi della questione.

*a) i soggetti legittimati*

I familiari per i quali si può ottenere il ricongiungimento familiare secondo l'art.28 T.U., che possono entrare nel Territorio italiano, seguendo lo straniero titolare del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo o permesso per lavoro subordinato con contratto non inferiore ad un anno o per lavoro autonomo, per studio, per motivi religiosi o familiari, se ricorrono i requisiti previsti all'art.29 T.U. relativi all'alloggio e al reddito;

pertanto, la richiesta di ricongiungimento familiare può essere legittimata, come peraltro affermato dalla giurisprudenza, in presenza di qualsiasi autorizzazione

---

<sup>205</sup>Morozzo della Rocca P. (2015). *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Maggioli Editore.

al soggiorno<sup>206</sup> di durata inferiore ad un anno, secondo la prevalente giurisprudenza<sup>207</sup>.

Ad. esempio, per quanto riguarda il diniego del permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare con la moglie, cittadina brasiliana, titolare di soggiorno rilasciato per attesa cittadinanza: Il Tribunale di Trento aveva accolto la richiesta di sospensione e annullamento del provvedimento del Questore di Trento, anche se non contemplato nell'art. 28 del decreto legislativo n. 286 del 1998, tra i motivi idonei a far sorgere il diritto all'unità familiare, sostenendo che una diversa interpretazione, avrebbe creato irragionevole disparità di trattamento rispetto alla tutela dell'unità familiare tra i titolari di permesso di soggiorno per ottenere cittadinanza o per altre cause.

E' irrilevante la durata, inferiore ad un anno, in quanto il permesso di soggiorno per acquisto di cittadinanza va rilasciato per un periodo pari alla durata del procedimento di concessione o riconoscimento, procedimento non concluso pur essendo trascorso più di un anno dall'apertura.

Il Ministero dell'Interno sosteneva il carattere precario, che non rendeva possibile lo svolgimento di attività lavorativa, ma la Corte di Cassazione, con sentenza n. 12680 del 2009, ha deciso che per interpretazione estensiva dell'articolo 28, modificato dall'art.2 lett. d del decreto legislativo 8 gennaio 2007 n.5, è previsto il rilascio del permesso di soggiorno anche per acquisto della cittadinanza, che si protrae per tutta la durata della procedura di riconoscimento e che risulta più stabile rispetto alle altre ipotesi di permesso, in cui è stabilito il termine di durata e inoltre per l'identità di facoltà riconosciuta al fruitore del permesso di soggiorno per motivi familiari, rispetto alle altre ipotesi in cui l'articolo 28, riconosce allo straniero il diritto al permesso di soggiorno.

Di conseguenza il permesso di soggiorno per motivi familiari, può essere utilizzato, come quelli per lavoro subordinato o autonomo, per le altre attività consentite e ci si può iscrivere nelle liste di collocamento e svolgere lavoro subordinato autonomo. Altrimenti si tratterebbe di un trattamento giuridico differenziato per situazioni identiche che porterebbe ad un contrasto con i principi costituzionali, in particolare con gli articoli 2 e 3.

---

<sup>206</sup>L'art. 28 T.U. si riferisce alla durata legale del titolo di soggiorno e norme derogatorie sono previste anche per titolari di permessi per ricerca scientifica

<sup>207</sup>Cfr. Cass. Civ. 7 febbraio 2001, n.1714 in "Dir. Fam.", 2001, p.1429; Cass. Civ., 29 Maggio 2009 n.12680, in "Dir. Imm.e citt.", 2010, 1, p.2002.

A tal proposito, anche la Corte di Giustizia, favorisce una interpretazione estensiva delle disposizioni che garantiscono il ricongiungimento familiare, mettendo in evidenza l'importanza del diritto alla vita familiare<sup>208</sup>.

La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli due, parte iniziale lett. d) e 7 n.1, parte iniziale e lettera c), della direttiva del consiglio 22 settembre 2003, 2003/86/CE, relativa al diritto al ricongiungimento familiare.

Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra una signora e il Ministro degli Affari Esteri, in merito al rifiuto, opposto alla ricorrente della causa principale, al rilascio di un permesso di soggiorno provvisorio.

La direttiva fissa le condizioni dell'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare di cui dispongono i cittadini dei Paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di Stati membri.

Le misure in materia di ricongiungimento familiare dovrebbe essere adottate in conformità con l'obbligo di protezione della famiglia e di rispetto della vita familiare che è consacrata in numerosi strumenti di diritto internazionale.

La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e i principi riconosciuti in particolare dall'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Il ricongiungimento familiare rappresenta uno strumento necessario per permettere la vita familiare e contribuisce a creare una stabilità socioculturale che facilita l'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi negli Stati membri e a promuovere la coesione economica e sociale, obiettivo fondamentale della Comunità.

L'articolo 2 della direttiva fornisce delle definizioni: "cittadino di paese terzo" è chiunque non sia cittadino dell'Unione; "rifugiato" è il cittadino di un Paese terzo o l'apolide cui sia riconosciuto lo status di rifugiato; "soggiornante" è il cittadino di un Paese terzo legalmente soggiornante in uno Stato terzo che chiede o i cui familiari chiedono il ricongiungimento familiare;

"ricongiungimento familiare", inteso come ingresso e soggiorno in uno Stato membro dei familiari di un cittadino di un Paese terzo che soggiorna legalmente in

---

<sup>208</sup>C. Giust. Cee, 4 Marzo 2010, Chakroun, causa C-578/08, su cui Adinolfi A., *Il diritto alla vita familiare nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea in "Riv. Dir. Internaz."*, 2011, 1, pp.14 ss..



tale Stato membro, al fine di conservare l'unità familiare, indipendentemente dal fatto che il legame familiare sia anteriore.

La Corte risponde che l'articolo 4, n.1 della direttiva impone agli Stati membri obblighi precisi, e nell'ipotesi contemplata dalla direttiva, di autorizzare il ricongiungimento familiare di taluni familiari del soggiornante senza potersi avvalere di discrezionalità.

Di conseguenza le misure in materia di ricongiungimento familiare dovrebbero essere adottate in conformità con l'obbligo di protezione della famiglia e di rispetto della vita familiare, consacrato in numerosi atti di diritto internazionale, in particolare l'articolo 7 n.1, parte iniziale e lettera c) della direttiva, devono essere interpretati alla luce dei diritti fondamentali ed in particolare del diritto al rispetto della vita familiare, sancito dalla CEDU e dalla Carta.

L'articolo 2, parte iniziale e lett. d) della direttiva, risponde la Corte, definisce il ricongiungimento familiare senza distinguere a seconda del momento del matrimonio dei coniugi, dato che esso precisa che tale di congiungimento deve essere inteso come il caso dell'ingresso o del soggiorno nello Stato membro ospitante di un soggiornante al fine di conservare l'unità familiare, indipendentemente dal fatto che il legame familiare sia anteriore<sup>209</sup>.

Accanto ai soggetti in possesso di regolare permesso di soggiorno, anche coloro che sono titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari e gli stranieri titolari di protezione sussidiaria; sul punto può osservarsi che i motivi per i quali lo straniero può chiedere il ricongiungimento familiare appaiono meno numerosi rispetto a quelli per i quali può invece richiedersi la coesione familiare per il cittadino europeo soggiornante, con il familiare, in uno dei paesi dell'Unione.

Con riferimento ai soggetti per i quali si può chiedere l'ingresso nel territorio italiano, essi sono raggruppati in quattro categorie:

a) coniuge, non legalmente separato e non minore di 18 anni<sup>210</sup>, nonché il partner di una unione civile (come previsto dalla legge 76/2016, art. 1, comma 20)

---

<sup>209</sup>Cassese, S. (2016). *Stato in trasformazione*, in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, fasc.2, pag. 331, in cui l'A. afferma che le tematiche migratorie hanno già imposto una diversa concezione dello Stato. *“Non è soltanto lo Stato che cambia, ma anche i modi di intenderlo. Se ve ne fosse bisogno, ricordo quale origine abbia una delle più diffuse concezioni dello Stato, quella di Hans Kelsen. Egli, in numerose opere, tra gli anni Venti e gli anni Cinquanta del secolo scorso, ha sostenuto che «il problema dello Stato è un problema di imputazione. Lo Stato è, per così dire, un punto comune, nel quale sono proiettate varie azioni umane, un punto comune di imputazione per diverse azioni umane”.*

<sup>210</sup>Non “altro coniuge” ai sensi dell'art.29, c.1-ter diverso da quello che soggiorna in Italia con il richiedente, a meno che non conviva con il richiedente. Stesso divieto vale per il genitore, coniugato con cittadino straniero regolarmente soggiornante, già ricongiunto con un coniuge fino all'eventuale

b) I figli minori non accompagnati; questi soggetti sono ricongiungibili, se l'altro genitore abbia dato il consenso (anche i figli minori del solo coniuge) e i minori di età affidati o sottoposti alla tutela del richiedente il ricongiungimento<sup>211</sup>.

c) I figli maggiorenni che non siano capaci di provvedere alle proprie esigenze di vita a causa di uno stato di invalidità (che deve essere provato).

d) i genitori a carico; questi soggetti sono ricongiungibili, in mancanza di altri figli nel Paese di provenienza o di origine e i genitori ultra sessantacinquenni, se gli altri figli sono impossibilitati per gravi motivi di salute (anch'essi con obbligo di documentazione).

Quando il ricongiungimento riguardi persone invalide o con gravi patologie, incombe sul richiedente l'onere di stipulare assicurazione sanitaria per la copertura di rischi nel territorio nazionale o l'iscrizione al S.S.N., con pagamento di un contributo.

Possono ricongiungersi anche i familiari che non vivono nel Paese di cittadinanza, né che abbiano ottenuto nel Paese attuale di residenza la regolarità del soggiorno.

In particolare deve aversi riguardo anche alla tutela dei minori, posto che come più volte affermato dalla giurisprudenza, bisogna "esaminare le domande di ricongiungimento familiare nell'interesse dei minori interessati, oltre nell'ottica di favorire la vita familiare"; sul punto, peraltro, proprio una delle ultime novelle dell'art.29 (il c. 5 introdotto con legge 15/7/2009 n.94) consente l'ingresso del genitore per ricongiungimento al figlio minore, se dimostra di possedere i requisiti di alloggio e reddito, al momento della richiesta del visto di ingresso.

(b) *requisiti per l'accoglimento della domanda: alloggio e reddito.*

Il richiedente, ai sensi dell'art.29 c.3 del T.U. deve dimostrare di avere la disponibilità di "un alloggio conforme ai requisiti igienico sanitari, nonché di idoneità abitativa accertati dai competenti uffici comunali".

La giurisprudenza specifica che il requisito della disponibilità dell'alloggio, può essere inteso anche come dichiarazione di ospitalità e pertanto la norma aggiunge che in caso di figli minori degli anni 14, viene richiesto il consenso da parte del titolare dell'alloggio.

---

cessazione del vincolo coniugale (Cass. Civ. 28/2/2013, n.4984). È compito del richiedente il ricongiungimento dimostrare di non avere sul territorio italiano altro coniuge, presentando lo stato di famiglia allo Sportello unico per l'immigrazione.

<sup>211</sup> Ai sensi dell'art.29 c.2 T.U. si considerano minori, coloro che non hanno 18 anni al momento della presentazione dell'istanza di ricongiungimento

In relazione al requisito, reddituale, la norma specifica che requisito per ottenere il ricongiungimento è il reddito minimo annuo “non inferiore all’importo annuo dell’assegno sociale aumentato della metà dell’importo dell’assegno sociale per ogni familiare da ricongiungere... si tiene conto anche del reddito annuo complessivo dei familiari conviventi con il richiedente”<sup>212</sup>.

Per i familiari dei rifugiati e dei titolari di protezione sussidiaria, il Decreto Legislativo n.18/2014 dispone che non è necessario dimostrare il possesso dei requisiti di alloggio e reddito o copertura assicurativa delle spese sanitarie per gli ascendenti con età superiore ai 65 anni; in particolare, l’art.22 del d.lgs. n. 251/2007 dispone che “ai familiari del titolare dello Status di protezione internazionale presenti nel territorio Nazionale che individualmente non hanno diritto a tale status, viene rilasciato il permesso di soggiorno per motivi familiari: al coniuge del beneficiario dello status di rifugiato o protezione sussidiaria e ai figli minori, anche adottati, o nati fuori del matrimonio, ma non sposati, minori affidati e sottoposti a tutela, genitori responsabili del minore beneficiario dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria”<sup>213</sup>.

*(c) La procedura per il rilascio del nulla osta presso lo Sportello Unico per l’immigrazione e presso gli uffici consolari.*

In considerazione delle particolari esigenze sottese, la procedura prevede modalità e termini piuttosto celeri per ottenere, nel più breve tempo possibile, i documenti necessari all’ingresso del familiare nel territorio dello Stato; la richiesta può essere presentata in via telematica e, se presentata con il dovuto corredo della documentazione attestante i requisiti di reddito e alloggio, dovrebbe ricevere risposta entro 180 gg. dalla consegna/inoltro.

Terminata la prima fase, il richiedente riceverà il nulla osta che sarà inoltrato d’ufficio telematicamente al competente Consolato per il rilascio del visto di ingresso ed entro sei mesi dal rilascio del Nulla osta, sarà inoltrata la richiesta del visto di ingresso da parte del familiare da ricongiungere.

Il rilascio del Visto da parte dell’Ufficio Consolare competente è subordinato all’autenticità della documentazione che comprova i presupposti di parentela, coniugio, minore età e l’Ambasciata Italiana dovrà accertare se la documentazione presentata è idonea.

---

<sup>212</sup>La Cassazione si riferisce alla casalinga che personalmente non dispone di alcun reddito personale (Cfr. Cass. Civ. 27/5/2000 n.13849).

<sup>213</sup>L’onere della prova del vincolo familiare, anche con possibilità di attività certificativa sostitutiva e “il rigetto della domanda non può essere motivato unicamente dall’assenza dei documenti probatori”.

In caso di diniego, l'interessato può proporre opposizione alla Autorità Giudiziaria Ordinaria, contro il diniego del Nulla Osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari; la competenza in materia di espulsione spetta al giudice di Pace, tuttavia il Tribunale Ordinario è competente per i ricorsi pendenti in giudizi riguardanti la vita familiare<sup>214</sup>.

*(d) Il permesso di soggiorno per motivi familiari.*

L'art. 30 T.U. prevede ipotesi diverse di rilascio del permesso di soggiorno: allo straniero che è entrato in Italia con visto di ingresso per ricongiungimento familiare, oppure al seguito del proprio familiare o con Visto di ingresso per ricongiungimento al figlio minore. Tutti i permessi di soggiorno per motivi familiari potranno poi essere commutati in permessi di soggiorno per lavoro.

Il permesso di soggiorno per motivi familiari può essere concesso agli stranieri regolarmente soggiornanti da almeno un anno che abbiano contratto matrimonio nel territorio dello Stato con cittadini italiani o di Stato Membro dell'Unione o stranieri regolarmente soggiornanti.

Per evitare abusi, il permesso di soggiorno può essere revocato “qualora si è accertato che al matrimonio non è seguita l'effettiva convivenza, tranne che dal matrimonio siano nati figli”.

Ai sensi dell'art. 30 lett. c) del T.U., il ricongiungimento *surplace* del familiare già soggiornante può essere attribuito al “familiare straniero regolarmente soggiornante in possesso dei requisiti per ricongiungimento familiare con il cittadino italiano o di uno Stato Membro dell'Unione residenti in Italia, o con straniero regolarmente soggiornante in Italia”, mediante conversione del precedente titolo di soggiorno.

Sono, tuttavia, numerose le decisioni di revoca del permesso di soggiorno per mancata valutazione dei legami familiari dello straniero non produttore di reddito e del diniego del rinnovo<sup>215</sup>.

---

<sup>214</sup>Cassazione 9/4/2014, n.8398.

<sup>215</sup>Consiglio di Stato, 28/4/2015, n.2165 e 6/8/2015 n.3879.

(e) *Coesione familiare e coesione familiare surplace con cittadino italiano*

Egualemente posta a tutela della stabilità dei legami familiari è la tutela della coesione familiare, garantita dall'esercizio di una situazione giuridica che può indicarsi come "diritto all'unità familiare" e che può essere fatta valere nel caso in cui un cittadino straniero (o apolide), in quanto familiare di un cittadino italiano, chiedi l'ingresso in Italia o l'autorizzazione al soggiorno.

Si intende pure l'ingresso in Italia di cittadini europei che hanno un familiare cittadino italiano o europeo oppure si ha tra il cittadino fuori dell'U.E., ma regolarmente soggiornante in Italia e un cittadino europeo che non abbia i requisiti di ingresso.

La Corte di Giustizia ha individuato situazioni particolari in cui il diritto di soggiorno non deve essere negato, eccezionalmente, ad un cittadino di un Paese fuori dall'U.E., familiare; sottolinea, infatti, la Corte che il diritto alla coesione familiare con un cittadino dello Stato Membro deve essere consentita proprio per evitare di far perdere il godimento dei diritti nel caso in cui la coesione non si realizzi<sup>216</sup>.

Ai sensi dell'art.3 della Direttiva 2004/38/CE, anche lo straniero cittadino di Paese extra U.E. che si sia trovato nel Paese Membro, regolarmente o non, prima di diventare familiare del cittadino comunitario viene considerato come familiare che accompagna o raggiunga il cittadino comunitario; l'art.19 c.2 T.U. viene utilizzato a beneficio dei fratelli e del coniuge per cui non è consentita l'espulsione degli stranieri conviventi con parenti entro il secondo grado o con il coniuge di nazionalità italiana (salvo i casi previsti dall'art.13 c.1); appurata la convivenza con il familiare italiano, ai sensi dell'art.28 del regolamento di attuazione, sarà rilasciato il permesso di soggiorno per motivi familiari, che poi potrà essere convertito per motivi di lavoro.

L'art. 30 c.1 lett. d) regola il diritto di soggiorno del genitore straniero del minore italiano, residente in Italia, per cui "il permesso di soggiorno per motivi familiari è rilasciato, se non sia stato privato della responsabilità genitoriale, secondo la legge italiana" (prescindendo dal requisito della convivenza).

---

<sup>216</sup>Cort. Giust. Europea, 8 maggio 2013 n.87, causa c-87/12; Corte Europea diritti dell'uomo, 3/10/2014, n.12738. Corte giustizia CEE, 6/12/2012 causa C.356/11 e C-357/11.

*(f) Ricongiungimento familiare legato al mondo del lavoro.*

In caso di richiesta di ricongiungimento da parte di cittadino non europeo” si applica la Direttiva 2003/86/C.E., anche se i familiari sono cittadini dell’Unione”.

Il familiare cittadino dell’Unione utilizzerà il diritto di libera circolazione e dopo essersi ricongiunto in fatto deciderà se stabilirsi sul territorio nazionale, allegando eventualmente la vivenza a carico con il familiare non europeo, come requisito di autosufficienza economica per poter giustificare il diritto di stabilimento (in mancanza di un reddito di lavoro).

La sentenza si occupa di alcune questioni interpretative attinenti la disciplina comunitaria riguardante il diritto alla libera circolazione delle persone e soprattutto il diritto di soggiorno del familiare del cittadino lavoratore di uno Stato Membro<sup>217</sup>.

La Corte di Giustizia affronta questioni che vertono sull’interpretazione della libera circolazione delle persone, sul diritto di soggiorno del cittadino di un Paese terzo, familiare di un cittadino di uno Stato Membro.

Un cittadino di un Paese fuori U.E. è considerato da uno Stato Membro ospitante come familiare di un lavoratore, ai sensi dell’art.10 del regolamento n.1612/68 e dal momento che il permesso di soggiorno non è ancora scaduto, lo Stato Membro di cui il lavoratore è cittadino, al suo rientro, non può negare il diritto di ingresso e di soggiorno al cittadino familiare, del Paese fuori U.E.

Il caso che ha portato alla pronuncia in esame riguarda un lavoratore olandese, trasferitosi nel Regno Unito per ragioni di Lavoro, raggiunto dalla figlia minorenni, cittadina di altro Stato e ad entrambi veniva riconosciuto il permesso di soggiorno in forza dell’art.10 del regolamento comunitario n.1612 del 68, in quanto familiare di lavoratore comunitario. Scopo del regolamento è eliminare gli ostacoli alla mobilità dei lavoratori nel Mercato Comunitario del lavoro.

Rientrato in Olanda, non potendo più lavorare, a causa della malattia, alla figlia veniva dapprima concessa e poi negata la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno. Il giudizio veniva sottoposto alla Corte di giustizia, ex art.234 T.C.E.

L’avvocato MENGOZZI precisa che un principio di diritto comunitario impone che una volta riconosciuto da uno Stato Membro il diritto al ricongiungimento nel suo territorio tra un lavoratore cittadino di altro Stato Membro e un familiare cittadino di un Paese fuori U.E., tale diritto deve essere riconosciuto da

---

<sup>217</sup>Corte di Giustizia, 11-12-2007, C-291/05.

qualsiasi altro Stato Membro in cui intendono stabilirsi proprio per tale riconoscimento.

Scopo dell'art.10 del regolamento 1612 è eliminare gli ostacoli al ricongiungimento familiare, per garantire la libera circolazione delle persone. Di conseguenza alla figlia minorenni del migrante spetta il diritto di soggiorno nello Stato in cui è rientrato il padre, ha diritto di stabilirsi con il padre, anche se cittadino economicamente non attivo, a causa della malattia, fino all'età di 21 anni o fin quando rimanga a carico del padre.

Lavoratore migrante, coniuge, ascendenti e discendenti minori di 21 anni, hanno il diritto di stabilirsi con il lavoratore cittadino di uno Stato membro occupato sul territorio di altro Stato membro, qualunque sia la loro cittadinanza<sup>218</sup>.

La figlia, ha quindi diritto di ingresso e di soggiorno, in qualità di familiare di un lavoratore comunitario nello Stato Membro, di cui il padre è cittadino.

Tale art.10 non è più in vigore perché lo Statuto del familiare del lavoratore comunitario viene regolato dalla Direttiva n.38/2004, (recepita in Italia dal Decreto Legislativo 6/2/2007 n.30 agli artt. 2 e 3) che ha elaborato i risultati dell'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale sul tema della circolazione dei lavoratori nel Mercato Comunitario.

Il legislatore comunitario vuole tutelare la vita familiare dei cittadini degli Stati Membri e secondo la giurisprudenza costante della Corte, la Normativa Comunitaria in materia di trasferimento e soggiorno non deve essere interpretata restrittivamente.

Il diritto comunitario conferma il diritto del lavoratore a rientrare nello Stato in cui è cittadino (diritto alla libera circolazione dei lavoratori, art.39 C.E. che scaturisce dallo Status di cittadini dell'Unione).

Altrimenti gli ostacoli al ricongiungimento familiare verrebbero a ledere il diritto di circolazione dei cittadini degli Stati Membri.

La Corte di Lussemburgo afferma che il ricongiungimento familiare è riconosciuto al cittadino comunitario migrante indipendentemente dal fatto che il familiare non comunitario, fosse presente nel territorio della comunità prima del ricongiungimento.

Il lavoratore migrante che ritorna nel proprio Stato, ritorna a godere della protezione sociale, come cittadino, quindi non costituisce un onere sociale, aggiuntivo per il proprio stato di appartenenza.

---

<sup>218</sup>Chiaromonte W.(2007). *La nozione di "lavoratore migrante" e di "vantaggio sociale"* nel Regolamento n.1612 del 1968, RDSS, 723-728.

La Corte stabilisce che tale diritto al ricongiungimento familiare spetta anche a un cittadino economicamente non attivo.

Innovativa è quindi l'equiparazione ai fini del ricongiungimento tra cittadino migrante economicamente attivo e non, con la funzione di potenzialità di quest'ultimo a diventare lavoratore produttivo di reddito.

Inoltre, la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha elaborato un costante indirizzo in materia di intervento statale a sostegno del diritto al rispetto della vita privata e familiare: *“La mancanza di collaborazione tra genitori separati non può dispensare le autorità italiane dall'attuare tutte le misure che permettano l'esercizio del diritto di visita e il mantenimento dei legami familiari. La tutela del diritto della persona al rispetto della propria vita familiare impone che, laddove necessario, i servizi sociali debbano porre in essere un progetto di sostegno per aiutare gli ex coniugi a migliorare le rispettive capacità genitoriali”*<sup>219</sup>.

### **8.1. -Conclusione parziale**

L'autorità giudiziaria deve effettuare un controllo di ragionevolezza e proporzionalità delle scelte legislative, sotto il profilo della conformità ai diritti fondamentali dello straniero, che spettano alla persona umana in quanto tale, indipendentemente dallo *status civitatis*.

La Corte costituzionale ha riconosciuto costantemente allo straniero la titolarità di tutti i diritti fondamentali attribuiti al cittadino, ad eccezione di quelli strettamente connessi alla partecipazione all'organizzazione politica statale, in quanto i diritti fondamentali della persona sono riconducibili allo *status personae* come situazione unitaria e complessa indipendente dalla cittadinanza.

L'istituto del ricongiungimento familiare rappresenta il più significativo strumento di attuazione del diritto all'unità familiare anche per il minore straniero, non soltanto in base ai principi costituzionali, (artt. 2,29 e 30 della Cost.), ma anche a numerose fonti internazionali ed europee.<sup>220</sup>

---

<sup>219</sup> Nella specie, nell'enunciare il principio, la Corte ha ritenuto l'applicazione di misure automatiche e stereotipate non sufficiente al rispetto del diritto di visita del ricorrente, in violazione dell'art. 8 Cedu (Corte europea diritti dell'uomo sez. I, 23/03/2017, n.71660).

<sup>220</sup> Art. 17 Patto internazionale sui diritti civili e politici; 10 Convenzione New York sui diritti del fanciullo; 8 della CEDU.



La Corte costituzionale già dal 1995 qualifica tale diritto come “vero e proprio diritto fondamentale” della persona, perciò spettante anche agli stranieri che si trovino a qualunque titolo sul territorio dello Stato.

Il legislatore può sottoporre l’esercizio del ricongiungimento a presupposti e limiti, purché siano diretti ad assicurare “un corretto bilanciamento con altri valori dotati di pari tutela costituzionale”, come ad esempio quando si richiede allo straniero la possibilità di assicurare ai familiari dignitose condizioni di vita.

In realtà la tutela del diritto all’unità familiare è riservata alla famiglia nucleare, eventualmente in formazione e quindi in relazione al ricongiungimento dello straniero con il coniuge e con i figli minori, estendendo però l’ambito soggettivo dei titolari del diritto al genitore che presti la propria attività lavorativa soltanto all’interno della famiglia e al genitore naturale che chieda di ricongiungersi al figlio minore convivente in Italia con l’altro genitore, anche se non unito al primo in matrimonio. Invece quando lo straniero invochi il ricongiungimento con figli maggiorenni o genitori anche anziani, il legislatore può bilanciare “l’interesse all’affetto” con altri interessi meritevoli di tutela. Spesso la Corte ha considerato del tutto ragionevole la scelta del legislatore di limitare il ricongiungimento alle ipotesi in cui vi è una effettiva e grave situazione di bisogno dei membri estranei alla famiglia nucleare che, nel Paese di origine, “non possono in alcun modo soddisfare autonomamente le proprie esigenze primarie di vita”.<sup>221</sup>

Da una rilettura dell’istituto dell’autorizzazione temporanea all’ingresso e alla permanenza familiare del minore, (art. 31 comma 3 del testo unico sull’immigrazione), si permette al tribunale per i minorenni in deroga ad ogni altra disposizione del testo unico sull’immigrazione, di ammettere nel territorio nazionale, “per un periodo di tempo determinato”, il familiare di un minore che già vi si trovi, in presenza di “gravi motivi connessi con il suo sviluppo psicofisico.”

La Suprema Corte di Cassazione permette l’autorizzazione temporanea del familiare a entrare e permanere entro i confini dello Stato ogni qualvolta nel singolo caso concreto dal suo allontanamento possa derivare al minore un danno grave all’equilibrio psico-fisico, “tenendo conto della peculiarità delle soluzioni prospettate” e di ogni possibile variabile della fattispecie.<sup>222</sup>

Il Consiglio di Stato esclude che sia “necessaria la dimostrazione del possesso, in modo assoluto ed ininterrotto, del livello di reddito richiesto” imponendo

---

<sup>221</sup>Corte Cost. ord. 9 novembre 2006 n. 368, cit.; Corte cost. 8 giugno 2005 n. 224, cit.; Corte cost. 24 giugno 2004 n. 187, in Dejure online.

<sup>222</sup>Cass., Sez. un., 25 ottobre 2010 n. 21799.

all'amministrazione di "tener conto delle varie circostanze che di fatto concorrono a consentire il sostentamento dell'immigrato" come ad esempio la presenza di redditi di altri componenti il nucleo familiare.<sup>223</sup>

Il Legislatore inoltre pone un divieto assoluto generale di espulsione non soltanto per gli stranieri minori di diciotto anni, "salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi", ma anche per le donne in stato di gravidanza e nei sei mesi successivi alla nascita del figlio,( art.19 comma 2, T.U. Immigrazione) e tale divieto è stato esteso pure al marito convivente e al padre non coniuge, né convivente, con interpretazione della Corte di Cassazione conforme a Costituzione.<sup>224</sup>

Le Supreme Corti europee demandano al giudice nazionale il compito di valutare "caso per caso" quale sia il ragionevole bilanciamento tra gli interessi in conflitto, sforzandosi di definire dei parametri di riferimento diretti ad assicurare una stabilità agli indirizzi giurisprudenziali che comprendono: la solidità dei legami sociali, culturali e familiari con il paese di accoglienza e con quello di origine, la situazione familiare e l'esistenza di una effettiva vita di coppia, la presenza di figli e la loro età, l'interesse dei minori e la gravità delle difficoltà che potrebbero affrontare nel Paese di origine.<sup>225</sup>

---

<sup>223</sup>Cons. St. 26 gennaio 2017 n. 326, cit., che ammette il rinnovo del permesso di soggiorno, anche qualora ricorrano periodi di mancanza del requisito reddituale, purché «siano limitati nel tempo, non determinino una definitiva perdita della capacità di produrre reddito, siano associati alla iscrizione ai centri per l'impiego e (alla scadenza dei permessi in essere) diano luogo alla richiesta del permesso in attesa di occupazione ovvero, in caso di ricongiungimento familiare o situazioni ad esso assimilabili e comunque in presenza di nuclei familiari, siano compensati da redditi di altri componenti del nucleo familiare».

<sup>224</sup>Cass. pen. 25 novembre 2014 n. 50379, in Riv. pen., 2015, 269, secondo la quale una lettura dell'art. 19, comma 2, t.u.immigr. «costituzionalmente orientata, alla luce del principio di responsabilità genitoriale dettato dall'art. 30, comma 1, Cost.» richiede di valorizzare «l'intento del legislatore di individuare esclusivamente la relazione genitoriale e l'età del minore quali presupposti di applicabilità del divieto» di espulsione. Un commento critico in L. Prudeniano, Estensione per interpretazione conforme a Costituzione del divieto di espulsione al padre non coniuge né convivente, in Cass. pen., 2015, 1584 ss., ove si sostiene la necessità di sollevare questione di legittimità costituzionale.

<sup>225</sup>Va sottolineato che costituisce uno degli apporti più significativi e originali della giurisprudenza di Strasburgo la configurazione dell'esistenza di una «vita familiare» tra genitori e figli protetta dall'art. 8 CEDU nei termini di una «questione di fatto» dipendente non da vincoli formali, ma «dalla realtà pratica di legami personali stretti»: Corte EDU 13 giugno 1979, Marckx c. Belgio, § 31; Corte Edu, Grande Sez.,

12 luglio 2001, K. e T. c. Finlandia, § 150; Corte EDU 18 dicembre 1986, Johnston c. Irlanda, § 56. L'elaborazione giurisprudenziale dell'art. 8 CEDU è ricostruita utilmente da S. Bartole, B. Conforti e G. Raimondi, Commentario alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Padova, 2001, sub art. 8, 307 ss.; S. Bartole, P. De Sena e V. Zagrebelsky, Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Padova, 2012, sub art. 8, 297 ss. Sul «diritto al rispetto della vita privata e familiare» riconosciuto dall'art. 8 CEDU cfr., altresì, V. Zagrebelsky, *Famiglia e vita familiare nella Convenzione europea dei diritti umani*, in M.C. Andriani (a cura di), *Un nuovo diritto di famiglia europeo*, Padova, 2007, 117 ss.; Ferrando, G. *Il contributo della Corte europea dei diritti dell'uomo all'evoluzione del diritto di famiglia*, ivi, p.137.

## 9.-NUOVE FRONTIERE PER L'EQUILIBRIO TRA VITA E LAVORO IN ITALIA

Wall Street, nel 1986, coniò il termine “soffitto di vetro” per indicare la barriera invisibile che le donne incontrano nei luoghi di lavoro, quando provano a salire ai piani alti di un percorso professionale.

### **9.1.- Il diritto antidiscriminatorio: principio di eguaglianza e parità di trattamento**

Il principio di eguaglianza, sancito dall'art. 3 della nostra Carta costituzionale, con riguardo all'ambito giuslavoristico, ha giocato un ruolo ampio e pervasivo verso una migliore protezione dei lavoratori dalle disparità di trattamento.<sup>226</sup> Si è sviluppato così un dibattito sul legame tra i concetti di libertà ed eguaglianza.<sup>227</sup> L'insistente accento posto sull'esigenza di relativizzare l'eguaglianza per far spazio alla libertà vacilla quando, all'art 3 Cost., si afferma che è «compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale» che limitano «di fatto», al tempo stesso, «la libertà e l'eguaglianza dei cittadini»; si lascia, così, intendere che la garanzia dell'effettiva possibilità di ciascuno di orientare autonomamente le proprie scelte non può essere disgiunta dall'impegno al superamento delle condizioni di minorità che comprimono in concreto, per alcuni, tale possibilità.<sup>228</sup>

Si è assistita così, ad una tendenza di politica del diritto che ha visto l'introduzione di diritti a contenuto positivo e di azioni volte all'eliminazione delle cause che portano alle diseguaglianze.

È così, tra i molteplici fattori di discriminazione, quello di genere ha nel diritto antidiscriminatorio una disciplina separata. All'interno della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea si trovano degli articoli che aprono il capo III dedicato all'Uguaglianza: l'art. 20, rubricato “Uguaglianza davanti alla legge”, per il quale «*Tutte le persone sono uguali davanti alla legge*» e l'art. 21 – “Non discriminazione” – che recita «*È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il*

<sup>226</sup>Barbera, M.(2000). *La sfida dell'eguaglianza*, in RGL, I, p. 246.

<sup>227</sup>Idem.

<sup>228</sup>Izzi, D.(2005). *Eguaglianza e differenze nei rapporti di lavoro*, Napoli, Ed.Jovene.

*patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali. 2. Nell'ambito d'applicazione del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea è vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza, fatte salve le disposizioni particolari contenute nei trattati stessi».*

Dalla lettura delle disposizioni citate, si individua una prima differenza consistente nella mancanza all'interno degli articoli 20 e 21 della Carta di Nizza di un riferimento specifico a quel principio di uguaglianza sostanziale che rappresenta invece una parte fondamentale dell'art. 3 della Costituzione, che, nella Carta di Nizza trova spazio, a prima vista, soltanto all'interno dell'art. 23, dedicato all'uguaglianza uomo-donna.

### **9.1.1.- La Normativa comunitaria, in materia di parità tra i sessi**

Soffermandoci ancora nell'ambito comunitario si nota come sia cresciuta l'attenzione sulla tematica anti discriminatoria. Ogni riferimento a qualsivoglia normativa di stampo sociale si deve quindi leggere in ottica di sostegno alla leale concorrenza tra gli Stati Membri. A ciò si riferisce anche l'art. 119 (ora art. 141 del TCE),<sup>229</sup> inerente alla parità retributiva tra lavoratori di sesso maschile e femminile per uno stesso lavoro.

E'opportuno evidenziare come il Trattato di Amsterdam segni l'avvio, all'interno della allora Comunità europea, il cosiddetto *Gender Mainstreaming*. Con tale dicitura ci si riferisce al processo di valutazione delle implicazioni fra uomini e donne discendenti da decisioni in ambito sociale, politico, legislativo, ma più in generale in tutti i settori a tutti i livelli.

La Legislazione dell'Unione, adottata per lo più mediante la procedura legislativa ordinaria, comprende varie direttive:

- nel 2006, alcuni atti legislativi sono stati abrogati e sostituiti dalla *direttiva 2006/54/CE* del 5 luglio 2006 riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione ed impiego (rifusione).

- La direttiva 2010/18/UE, dell' 8 marzo 2010, che attua l'accordo quadro riveduto in materia di congedo parentale concluso da BUSINESSSEUROPE, EAPME, CEEP, e CES e abroga la direttiva 96/34/CE; La direttiva 2010/41/CE, del 7 luglio 2010 che stabilisce gli obiettivi relativi all'applicazione del principio della parità di

---

<sup>229</sup>Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, 25 marzo 1957.

trattamento tra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma, ivi comprese le attività nel settore agricolo, e relativa altresì alla tutela della maternità, e che abroga la direttiva 86/613/CEE del Consiglio.

Il tema della “Conciliazione della vita personale, familiare e lavorativa” si inserisce bene nell’ambito delle iniziative per promuovere l’attuazione del “Pilastro europeo dei diritti sociali”, in modo particolare per l’azione relativa all’ “Equilibrio tra attività professionale e vita familiare” (COM/2017/252 e 253) e nel settore d’intervento “Congedo per motivi sociali, mercato del lavoro, eguaglianza uomo-donna”.

Le azioni prioritarie in ambito comunitario hanno lo scopo di:

- migliorare l’accesso ai congedi e alle modalità di lavoro flessibili;
- aumentare il numero di uomini che si avvalgono di congedi per motivi familiari e di modalità di lavoro flessibili.

Secondo la Commissione europea “queste misure dovrebbero contribuire ad alleviare l’onere gravante prevalentemente sulle donne di assicurare assistenza ai figli minori e agli altri familiari bisognosi, in tal modo precludendo loro la possibilità di accedere al mercato del lavoro ovvero ad occupazioni meglio retribuite”.

### **9.1.2. -La normativa italiana in materia di parità tra i sessi**

La legislazione italiana è stata scandita da alcune tappe: uguaglianza, parità, pari opportunità e sono state approvate diverse leggi dirette a garantire le pari opportunità tra uomo e donna in campo familiare, sociale e lavorativo.

L’uguaglianza morale e giuridica dei coniugi, pur prevista all’articolo 29 della Costituzione italiana, ha avuto riconoscimento solo con la riforma del diritto di famiglia del 1975, che poneva fine alla struttura gerarchica della famiglia, dominata dall'uomo, e a (quasi) tutte le discriminazioni nei confronti dei bambini nati fuori dal matrimonio.<sup>230</sup>

E’ in tale periodo che viene emanata la legge 903/77<sup>231</sup> in materia di parità che rappresenta il primo considerevole intervento normativo.

Negli anni '90 e nel 2000 i progressi nell'uguaglianza di genere sono scaturiti principalmente dalla necessità di trasporre le direttive UE.<sup>232</sup>

---

<sup>230</sup>La completa parità è stata raggiunta nel 2013 con la legge 219 del 2013.

<sup>231</sup>“Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro”.

<sup>232</sup>Come la direttiva 97/80/CE sulla discriminazione e 2002/73/CE sulla parità di trattamento nel lavoro.

In questo mutato scenario si colloca la legge 125/91 che introduce lo strumento delle azioni positive.

### 9.1.3. -Le Azioni Positive

La legge 125 del 1991 segna una tappa fondamentale nel cammino intrapreso dalle donne verso la parità di trattamento e l'uguaglianza dei diritti.

Le espressioni “pari opportunità” e “azione positiva” in essa contenute devono essere richiamate. Il primo significato di pari opportunità è di stabilire condizioni di parità nei punti di partenza tra gli appartenenti ai due sessi. La sola parità nei punti di partenza non garantisce di per sé eguali risultati: questi potranno dipendere dai meriti, dagli sforzi realizzati dai singoli interessati. Però le pari opportunità nei punti di partenza non sono sufficienti ad impedire le diseguaglianze nei risultati. La legge n. 125/91 prevede che la realizzazione di pari opportunità possa passare anche attraverso l'adozione di misure giuridicamente “diseguali”, dirette a favorire l'occupazione femminile.

E' opinione comune in dottrina<sup>233</sup> che la l. n. 125/91 segni il passaggio dalla parità formale, di cui alla l.n.903 del 1977, a quella sostanziale. La disciplina in tema di azioni positive, però, solo ufficialmente fa da netto spartiacque tra le due concezioni di eguaglianza.

Nell'articolo 3 della Costituzione della Repubblica Italiana viene ravvisato il fondamento di legittimazione delle politiche per le azioni positive, che ottengono riconoscimento con il D.lgs. 198 dell'11 Aprile 2006,<sup>234</sup> il Codice delle Pari opportunità tra uomo e donna e nel nuovo testo del 2010, in attuazione della direttiva 2006/54/CE.

Al Codice sulle pari opportunità sono stati aggiunti due articoli *ex novo*, ovvero l'articolo 41-bis<sup>235</sup> e l'articolo 50-bis.<sup>236</sup> La revisione del Codice delle Pari Opportunità ha sicuramente colmato molte lacune presenti nel testo iniziale, pur tralasciando un riferimento chiaro all'introduzione di politiche di *mainstreaming*

---

<sup>233</sup>Ballestrero, M.V.(1993).Dopo la l.125/1991: *Valutazioni, esperienze e prospettive*, in A.A.V.V. *Le azioni positive. Un primo bilancio sulla legge 125/91*, Milano: Franco Angeli.

<sup>234</sup> Legge delega 28 Novembre 2005 n. 246, in tema di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005.

<sup>235</sup>L'articolo 41-bis è rubricato “Vittimizzazione”.

<sup>236</sup>L'articolo 50-bis è rubricato “Prevenzione delle discriminazioni.”

considerate essenziali, a livello europeo, per il raggiungimento di un'effettiva coscienza sociale sul diritto delle pari opportunità<sup>237</sup>.

### **9.2.- Il diritto diseguale e le politiche di conciliazione vita-lavoro**

Il diritto diseguale è la risultanza di disposizioni che attribuiscono a categorie simili o soggetti potenzialmente discriminati/bili, un *quid pluris* strumentale alla realizzazione di un'uguaglianza di tipo sostanziale.<sup>238</sup> In Italia si inizia a parlare apertamente di "Diritto diseguale" dopo l'approvazione della Legge 125/91.<sup>239</sup>

Si può affermare che il diritto del lavoro è contraddistinto dalla tensione tra uguaglianza formale e di merito nella individuazione e predisposizione di strumenti finalizzati a riequilibrare le asimmetrie sostanziali: protezione e diritti per il lavoratore; limitazione dei poteri imprenditoriali; contropotere o, comunque, dialettica sindacale.<sup>240</sup>

I rapporti fra eguaglianza e diritto del lavoro non si riducono dunque nella costruzione di un diritto diseguale all'interno del rapporto e nel confronto con altri soggetti di diritto, ma si prolungano anche all'interno della disciplina, istituendo relazioni di diseguaglianza anche fra categorie o classi di lavoratori subordinati. Le norme lavoristiche in tale campo si muovono sulla scia del secondo comma dell'articolo 3 Costituzione<sup>241</sup>.

Ma l'interesse verso questa categoria debole è così tanto, non solo per il fattore fisico e per il ruolo familiare che la donna riveste, ma anche perché si è dimostrato che l'aumento della partecipazione del sesso femminile al mercato del lavoro è un fattore positivo verso l'attenuazione dell'attuale crisi economica.

Il divario nella partecipazione maschile e femminile alla vita economica continua tuttavia ad essere ampio, al punto che nella graduatoria dell'indice *Global Gender Gap*<sup>242</sup> l'Italia si colloca tra i Paesi europei più arretrati, lontano anni luce dagli standard

---

<sup>237</sup> Benlloch Sanz P. (2012). *Mujeres Extranjeras victimas de la violencia de género: una recapitulacion critica de las politicas y normativa de Extranjeria*, in *Revista del Ministerio de trabajo, Migraciones y Seguridad Social: ISSN 2254-3295, n.extra 100*, pag. 141-161 .

<sup>238</sup> Barbera, M. (2007):*Il nuovo diritto antidiscriminatorio: il quadro comunitario e nazionale*, Ed. Giuffrè.

<sup>239</sup> Izzi, D. *Eguaglianza e differenze nei rapporti di lavoro* op. cit.

<sup>240</sup> Esposito, M. Gaeta, L. Viscomi, A. and Zoppoli, A. (2013). *Istituzioni di diritto del lavoro e sindacale*. Torino: Giappichelli.

<sup>241</sup> Mazzotta, O. (2013). *Diritto del lavoro. Il rapporto di lavoro*. Milano: Giuffrè.

<sup>242</sup> World Economic Forum, *The Global Gender Gap Report 2015*. In tale graduatoria, ai cui vertici si collocano l'Islanda, la Finlandia, la Norvegia e la Svezia, l'Italia si colloca al 41esimo posto.

raggiunti dagli Stati del nord Europa<sup>243</sup>. Lo scenario non pare peraltro destinato a migliorare nel breve periodo: benché nei primi anni caratterizzati dalla crisi economica l'occupazione femminile abbia mostrato una maggiore tenuta rispetto a quella maschile, gli effetti della recessione si stanno ora ripercuotendo in maniera più significativa proprio sull'occupazione femminile a causa delle crescenti difficoltà del commercio e dei tagli del bilancio operati nelle pubbliche Amministrazioni al fine di ridurre il *deficit* pubblico, settori lavorativi che conoscono un'ampia partecipazione delle donne.

### 9.2.1.- Part-time

Le esigenze delle lavoratrici sono state tenute in grande considerazione attraverso il *part-tim*,<sup>244</sup> che garantisce maggiore flessibilità al rapporto di lavoro.

In luogo del congedo parentale spettante, inoltre, il lavoratore può richiedere la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale per tutto il periodo corrispondente al congedo non fruito, per una sola volta e con una riduzione d'orario non superiore al 50%. Se si considera che la difficoltà di contemperare l'attività lavorativa con la vita familiare costituisce la principale ragione di rinuncia allo svolgimento di un'attività lavorativa per un numero considerevole di donne, la crescente attenzione riservata negli anni a tale problematica appare senz'altro apprezzabile.

---

<sup>243</sup> Montoya Medina D. (2021), *Conciliazione tra lavoro e vita familiare nella riforma del lavoro del 2012*, in *Studi finanziari. Giornale del lavoro e della sicurezza sociale*, n. 361 pag. 129-150.

<sup>244</sup> È un contratto di lavoro subordinato, a termine o a tempo indeterminato, caratterizzato da un orario di lavoro inferiore rispetto al tempo pieno. Il contratto di lavoro deve indicare in modo puntuale la durata della prestazione lavorativa e della collocazione temporale dell'orario con riferimento al giorno, alla settimana, al mese e all'anno.



### 9.2.2.- Conciliazione, congedi e *smart working*

La permanenza delle donne nel mercato del lavoro italiano continua ad essere legata, in prima istanza, a politiche per la famiglia che suppliscano o affianchino i genitori nell'assolvimento dei compiti di cura dei figli.

Il supporto fornito dai sistemi di welfare alle famiglie viene descritto dai sociologi utilizzando tre categorie che esprimono la crescente partecipazione dei sistemi di sicurezza sociale ai bisogni di cura e che si traducono in altrettante stereotipizzazioni dei ruoli: 1) *familialism by default*, dove è assente una politica pubblica di sostegno e, in genere, i compiti di cura vengono assolti dalla donna; 2) *supportedfamilialism*, dove sono offerti interventi di tipo fiscale (tassazioni agevolate, detrazioni) o di altro tipo (congedi retribuiti), che incentivano l'assunzione di responsabilità anche da parte degli uomini; 3) *defamilialization*, dove l'interdipendenza generazionale e le responsabilità familiari sono ridotte per la presenza di servizi pubblici che suppliscono alla domanda di cura. Altra peculiarità del sistema italiano è la presenza di una situazione diversificata tra Nord e Sud (*ambivalentfamilialism*), dove il tasso di occupazione femminile si conferma ancora più basso rispetto al Centro-Nord del paese, complici, ovviamente, anche le minori opportunità di lavoro in aggiunta al perpetuarsi di una netta separazione dei ruoli genitoriali.

Fondamentale, invece, in caso di rientro al lavoro delle madri, la presenza di una rete familiare di supporto (in particolare, i nonni) dal momento che l'offerta di servizi prescolari si conferma ancora insufficiente o accessibile a pochi per i costi proibitivi.

Il cd. *Jobs Act* interviene in tale ambito, modificando la disciplina dei congedi parentali con il decreto legislativo n. 80 del 15 giugno 2015 in materia di conciliazione dei tempi di vita e lavoro e per le tutele genitoriali. Con l'art. 8 il decreto attuativo del *JobsAct* estende ai primi 12 anni di vita del bambino il periodo entro cui può essere esercitato, da uno dei genitori lavoratori, il diritto al prolungamento del congedo parentale, per il caso in cui il minore presenti una situazione di handicap grave, modificando l'art. 33 del D. Lgs. n. 151/2001.

Novità di rilievo anche per il congedo di paternità, giacché l'art. 5 del d.lgs. n. 80/2015 – intervenendo sull'art. 28 del D. Lgs. n. 151/2001 – estende il diritto al congedo di paternità alle ipotesi nelle quali la madre sia lavoratrice autonoma.

Nel testo finale del decreto la parificazione è completa anche in termini di effettività sostanziale, sul piano sanzionatorio, perché alla medesima stregua dei

genitori biologici, a tutela dei quali la legge prevede l'arresto da due a quattro mesi o l'ammenda da 516 euro a 2.582 euro (art. 18-bis, comma 1, del D. Lgs. 8 aprile 2003, n. 66), per il datore di lavoro che obblighi i genitori adottivi o affidatari al lavoro notturno, lo stesso illecito è identicamente sanzionato in forza delle modifiche apportate dall'art. 22 del d.lgs. n. 80/2015 agli artt. 11, comma 2, e 18-bis, comma 1, del D. Lgs. n. 66/2003.

Un Istituto di lavoro sempre più diffuso in Europa, ma con aspettative differenti da parte di manager e professionisti del vecchio continente nei riguardi dei propri Governi, è lo *smart working*.

Lo *smart worker* è un lavoratore dipendente che esegue la prestazione fuori dai locali aziendali, anche per un solo giorno a settimana, utilizzando strumenti tecnologici per lavorare in remoto (pc, smartphone, tablet) senza postazione fissa in ufficio.

Al fine di comprendere appieno le peculiarità del modello del lavoro agile per come definito dalla contrattazione, gli accordi aziendali sullo *smart working* sono stati analizzati alla luce della disciplina contrattuale del telelavoro. Dall'analisi si evidenzia che il modello di lavoro agile sembra costruito, al contrario rispetto al telelavoro, nel senso che definisce delle modalità, quanto ai criteri quantitativi della prestazione svolta fuori azienda (non prevalenza), funzionali al tentativo, attraverso una interpretazione normativa che presenta caratteri di incertezza, di evitare le rigidità e gli oneri che si ritiene abbiano comportato l'insuccesso del telelavoro stesso.

Da questo punto di vista le sperimentazioni sembrerebbero non dissimili da quanto viene definito telelavoro in alternanza, talvolta nella forma mobile, altre volte (nelle regolamentazioni più ristrette) in quella del telelavoro domiciliare. Allo stesso modo anche la disciplina contenuta negli accordi sul lavoro agile e sul telelavoro è sostanzialmente conforme.<sup>245</sup>

Dunque si auspica un'attenzione crescente in tale ambito, che può risultare la strada futura verso una migliore integrazione e attenzione alle esigenze dei lavoratori in generale, e delle donne in particolare.

---

<sup>245</sup> Dagnino, E., Tomassetti, P., Tourres, C. (2016). *Il "lavoro agile" nella contrattazione collettiva oggi. Analisi sui contenuti di 915 contratti della banca dati*, ADAPT University Press.

### 9.2.3.- Il *welfare* aziendale

Uno strumento finalizzato all'affermazione delle politiche di conciliazione, soprattutto tra i più giovani, è quello del *welfare* aziendale, che ha subito un forte sviluppo negli ultimi rinnovi della contrattazione collettiva nazionale di lavoro,<sup>246</sup> sia nel settore pubblico che in quello privato, anche grazie ai benefici fiscali previsti di recente.<sup>247</sup>

Gli interventi previsti dalla contrattazione collettiva, anche attraverso clausole di rinvio a quella in azienda, riguardano quattro aree.

1. Sostegno al reddito: comprende convenzioni per beni e servizi, erogazione del Tfr in forma straordinaria, borse di studio, rimborso per i trasporti, accesso a fondi pensione complementari, forme di sanità integrativa, microcredito, prestito sociale.

2. Organizzazione dei tempi di lavoro: comprende la concessione di *part-time* reversibili, forme di mobilità orizzontale per i carichi familiari, orari flessibili, telelavoro e *smart-working*.

3. Organizzazione aziendale; fa riferimento all'inserimento in azienda di figure e organi ad hoc per la conciliazione e le pari opportunità e alla creazione di strumenti di comunicazione adeguati e facilmente accessibili.<sup>248</sup>

Da notare in questo senso è anzitutto l'importanza attribuita ai servizi di *work-life balance* a discapito dei servizi di *welfare* più "classici". I lavoratori più giovani esprimono infatti la necessità di avere più tempo di qualità da dedicare a sé, alla propria crescita e formazione personale, al proprio benessere psicofisico e relazionale, mentre sono considerati meno importanti i servizi che generano vantaggi economici.

L'idea di *welfare* aziendale che hanno i *millennials* sembra dunque essere quella di un sistema in grado di sostenere maggiormente interessi e aspirazioni personali, in particolare attraverso una maggior tutela del tempo da dedicare a questi aspetti, anche se questo può significare una minor disponibilità economica. Una tendenza, a onor del vero, che stata colta da in alcuni comparti produttivi - si pensi ad esempio al nuovo CCNL dei lavoratori chimici, che prevede la possibilità di usare le risorse dei premi di produttività per tagliare il monte orario - e che si sta già

---

<sup>246</sup>Cucchi, D.N. (2018). *Storie di azione e contrattazione collettiva – H&M: un accordo integrativo per bilanciare esigenze organizzative e di conciliazione vita-lavoro*, in "Archivio interventi Bollettino ADAPT".

<sup>247</sup>Armaroli, I., Massagli, E. (2017, settembre 26). *Nuovi sgravi per le misure di conciliazione e welfare aziendale: doppio vantaggio?* Bollettino Adapt.it, 26 settembre.

<sup>248</sup>Pavolini, E. (2016). (a cura di), *Welfare aziendale e conciliazione*. Bologna: il Mulino.

concretizzando in altri Paesi europei - si veda il recente accordo approvato del settore metalmeccanico in Germania.

E in questo senso va tenuto in considerazione anche l'importante ruolo che il welfare aziendale può giocare come leva di *employee engagement*. In altre parole, maggiore è l'utilizzo, e ovviamente la soddisfazione, per le iniziative welfare di cui si è fruisci sul posto di lavoro, tanto più va ad aumentare il senso di identificazione con la propria azienda e, quindi, i vantaggi in termini di clima lavorativo, produttività e risultati. Evidenze che le imprese, e con loro i vari soggetti che si occupano di welfare aziendale.

La società moderna è caratterizzata da una fluidità tra vita privata e lavoro mai vista prima, che comporta, per le aziende e gli operatori del settore, la necessità di prevedere sempre più iniziative volte al benessere e alla crescita della persona, non solo nella dimensione lavorativa, ma sempre più in quella personale e di conciliazione vita-lavoro. Questo rende sempre più evidente il limite delle soluzioni preconfezionate e uguali per tutti, fatte di meri rimborsi e convenzioni. Solo chi ascolterà i bisogni dei propri dipendenti, e costruirà per loro nuove iniziative coinvolgendoli nella progettazione sarà in grado di soddisfarli e vedrà aumentare il senso di appartenenza e la possibilità di ridurre il turn over.

#### **9.2.4. -Situazione attuale della donna lavoratrice**

Il mercato del lavoro femminile in Italia continua ad essere caratterizzato da profondi limiti strutturali che incidono sui tassi di occupazione e l'istruzione continua a svolgere un ruolo maggiormente protettivo nella partecipazione al mercato del lavoro e per le donne si rileva uno strumento fondamentale per accedere al lavoro. Un dato positivo proviene dalla presenza delle donne in ruoli decisionali, che appare in crescita sia nei luoghi politici che economici, facendo emergere, seppure non in tutti i settori, la dinamicità femminile negli ultimi anni. Il tasso di occupazione femminile aumenta soltanto per le donne con almeno 50 anni, mentre rimane sostanzialmente invariato per le 35-49enni e diminuisce per le più giovani. Altro fattore che incide sulla partecipazione delle donne al mercato del lavoro è l'istruzione, in quanto aumenta al crescere del titolo di studio. A fronte degli importanti traguardi raggiunti dalle donne nel campo dell'istruzione, permangono tuttavia per loro rilevanti ostacoli per un pieno inserimento professionale. In altre parole, benché le donne stiano sempre più superando il livello medio di istruzione

degli uomini e siano sempre più partecipi al mercato del lavoro, questo non si è ancora tradotto per loro in un vantaggio in termini di una maggiore qualificazione occupazionale. Rimangono forti barriere all'ingresso, discontinuità dei percorsi lavorativi, difficoltà di superamento del "tetto di cristallo", e un fenomeno di sovraistruzione più elevato rispetto agli uomini, anche se l'occupazione femminile ha tenuto più di quella maschile e passi in avanti si evidenziano anche nelle posizioni delle donne nei luoghi decisionali politici ed economici.

### **9.3.- Conclusione parziale**

A livello comunitario è ormai consolidata la coscienza sul tema dell'uguaglianza di genere e si susseguono interventi volti a promuovere la parità. Sul piano nazionale il legislatore ha invece sviluppato un percorso di evoluzione autonomo: le donne hanno dimostrato di poter contribuire in egual misura al benessere economico delle famiglie e di non voler tornare al loro ruolo tradizionale. Il numero delle donne è ancora superiore a quello degli uomini nelle scuole superiori e nelle università. Tuttavia, la posizione delle donne non è migliorata in modo uniforme in quanto si registrano progressi maggiori al nord rispetto al sud, nonché per le donne con un livello di istruzione più elevato. L'occupazione delle donne e l'indipendenza economica sono compromesse sia dalle difficoltà sempre maggiori di conciliare vita lavorativa e vita familiare, sia dalla crescente disoccupazione che interessa il settore dei servizi dal 2010, nell'ambito della seconda ondata della crisi. Infatti, le politiche di conciliazione, che dovrebbero portare ad una semplificazione tramite la divisione dei compiti genitoriali e permettere una migliore gestione del tempo sembrano, essere contrastate da una forte resistenza al cambiamento culturale necessario per poter davvero parlare di equità ed uguaglianza. Le influenze socio-culturali e il vissuto relazionale devono essere interpretate alla luce di una migliore considerazione della donna in quanto membro della collettività e soggetto attivo pari all'uomo.

## **10.- IL FENOMENO DELLA TRATTA E LA LEGISLAZIONE DI TUTELA DELLE DONNE VITTIME**

La tratta è una nuova forma di schiavitù che riguarda soprattutto donne e bambini, provenienti da Paesi poveri e implica l'utilizzo della forza, inganno o coercizione allo scopo di sfruttare la persona che diventa vittima.

L'iter della tratta è complesso e non esiste un singolo modello standard, in quanto i trafficanti possono essere parenti o estranei che ingannano le donne con false promesse, violando i diritti umani.

Oggi tratta di esseri umani significa anche il reclutamento, trasporto, trasferimento, alloggio, accoglienza di persone, uso della forza, abuso di potere, "posizione di vulnerabilità", situazione in cui la persona non ha altra scelta se non cedere all'abuso di cui è vittima.

Si possono individuare alcune fattispecie: tratta per sfruttamento sessuale, dove le vittime sono prevalentemente donne e minori; tratta per sfruttamento lavorativo, cioè per sottomissione; tratta per matrimoni forzati e tratta per commercio di organi.

Le vittime di tratta raramente cercano aiuto, in quanto non conoscono la lingua e sono intimidite e terrorizzate e molte vittime per sfruttamento sessuale e lavorativo, sono reclutate online.

Esiste una tipologia di tratta interna e una transnazionale.

In Italia il fenomeno della tratta si è manifestato dopo il 1993, con l'arrivo delle donne albanesi, con vere e proprie compravendite di donne e minori.

Dagli anni novanta il fenomeno si è evoluto con nuove forme di sfruttamento, dal sessuale al lavorativo.

Dal 2006 l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni collabora con il Dipartimento Libertà Civili ed Immigrazione del Ministero dell'Interno e con le Autorità Italiane di frontiera per identificare le vittime della tratta di esseri umani in arrivo via mare, negli ultimi anni sono stati stipulati Protocolli con le Procure Generali di Palermo e Reggio Calabria e nel 2014 l'OIM ha costituito due team anti-tratta per fornire orientamento legale ai migranti che sbarcano.

Per individuare potenziali vittime di tratta tra le donne sbarcate, l'OIM ha individuato alcuni indicatori (età, nazionalità, luogo di partenza, basso livello di istruzione, problemi comportamentali).

Nel caso in cui l'OIM non ravvisi gli indicatori che identifichino la migrante quale vittima di tratta, con Relazione alle Commissioni chiederà la possibilità di altre necessità di protezione.

Può accadere che venga meno “il concreto e attuale pericolo previsto dalla legge”, che le ragazze si siano “affrancate”, ma l’OIM segnala alle Commissioni la possibilità che le richiedenti asilo possano essere “ri-trattate”, se rimpatriate nel loro Paese di origine, specialmente se non hanno ancora pagato il debito contratto per il viaggio.

Per “vittime di tratta identificate” si intendono coloro che possedevano almeno un requisito previsto dall’art.601 c.p. o rientravano negli indicatori di tratta elaborati dall’OIM.

Le vittime di tratta, individuate dall’OIM, durante lo sbarco tramite la Prefettura/Questura ed in accordo con gli Enti Anti-tratta vengono informate e sensibilizzate per collaborare con la giustizia ed avviate ad un percorso di protezione, previsto dall’art.18 T.U. sull’immigrazione: con la possibilità di ottenere valido documento di soggiorno per lavorare, mediante percorso giudiziario (in caso di situazioni di grave sfruttamento) o percorso sociale (se ci si rivolge ai servizi sociali del Comune o all’organizzazione anti tratta).

Dal 2012 l’Italia sta affrontando un nuovo fenomeno migratorio, giovani donne vendute dalle famiglie di origine o ingannate dalle organizzazioni criminali per essere portate in Europa per essere immesse nel mercato della prostituzione di strada.

Il numero, specialmente in Italia, aumenta sempre di più,<sup>249</sup> a causa dei flussi migratori, persone che giungono in cerca di opportunità lavorativa, condizioni socio economiche migliori, ma anche fuga da conflitti, persecuzioni e violazione di diritti.

Spesso vengono reclutate le migranti, attraverso una proposta di lavoro in Europa, da parte di persone conosciute e dopo essersi sottoposte al rituale voodoo,<sup>250</sup> partono verso la Libia con un viaggio che varia da due settimane a un mese circa e dopo inizia lo sfruttamento.

Sono convinte di arrivare in Italia come domestiche e solo poche fanno di doversi prostituire per pagare il debito e si affidano ai trafficanti quasi con un sentimento di gratitudine, non avendo idea dello sfruttamento a cui saranno sottoposte (anche se riusciranno a liberarsi, cadranno successivamente in reti criminali).

Aumenta anche il numero di donne in stato di gravidanza, dovuto alle violenze sessuali subite.

---

<sup>249</sup>Dai dati del Ministero dell’Interno e dall’ OIM si nota l’aumento di minorenni e di donne destinate allo sfruttamento sessuale.

<sup>250</sup>Sacrifici di animali, preghiere rituali, ambiente che crea terrore nella donna, costretta al silenzio che si impegna a restituire la somma di denaro per il viaggio, giunta a destinazione, circa trentamila euro.

Arrivate in Italia, vengono spinte alla prostituzione e controllate dagli sfruttatori nei luoghi di destinazione, tra cui Catania e Messina.

E' in crescita anche la tratta intra - europea, in quanto molte migranti devono raggiungere connazionali in Spagna, in Francia ed in Germania.

La tratta a scopo di sfruttamento sessuale e lavorativo avviene in Sicilia per lo più presso Lampedusa, Augusta, Messina, Trapani, Palermo, in varie parti della Sicilia orientale.

Il Dipartimento per le Pari Opportunità nel 2007 ha sottoscritto un documento "Linee guida per il trattamento dell'informazione in tema di tratta di esseri umani", precisando che la tratta è sfruttamento sessuale, o del lavoro, quando la persona, privata dei documenti è tenuta in uno stato di vulnerabilità.

Inoltre riguardo ai diritti dei minori non accompagnati vittima di tratta, la Direttiva specifica che il minore debba essere informato dei suoi diritti anche in riferimento al suo possibile accesso alla protezione internazionale.

Per identificare precocemente le vittime di tratta e individuare le organizzazioni criminali, è stato adottato un Piano Nazionale contro la tratta nel 2016, per il periodo 2016 – 2018 e una Cabina Regia di coordinamento – Polistico Istituzionale per individuare strategie di intervento pluriennali, politiche di prevenzione attraverso una maggiore conoscenza del fenomeno. Vi è inoltre un sistema di monitoraggio, con creazione del gruppo di esperti contro la tratta di esseri umani (Greta), soggetti altamente qualificati e il Comitato delle Parti costituito dai rappresentanti di tutti gli Stati parte alla Convenzione.

### **10.1.- *La regolamentazione giuridica internazionale***

La tutela del lavoratore da ogni forma di sfruttamento è già imposta dalla Costituzione. Il capolarato costituisce una grave violazione al diritto del lavoro, alla dignità e libertà del lavoratore, in quanto la vittima non è di fatto nelle condizioni di scegliere e si accontenta di una mortificazione retributiva, di gran lunga inferiore rispetto agli standard minimi salariali stabiliti dalla contrattazione collettiva di categoria e nazionale, in contrasto con l'articolo 36 comma 1 della Costituzione e comma 3, con riguardo alla durata massima della giornata lavorativa, al diritto al riposo settimanale, alle ferie annuali retribuite. Di conseguenza il soggetto vittima vede compromessi la dignità e la libertà della persona e del lavoratore. La normazione internazionale ha disegnato interessi meritevoli di tutela penale: dalle



Convenzioni internazionali in materia di schiavitù, come quella di Ginevra del 1923, del 1956, al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, (adottato a New York il 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore il 3/1/1976), che afferma: “*il diritto di ogni individuo di ottenere la possibilità di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente scelto o accettato*” e *l’impegno degli Stati partecipanti ad adottare le misure appropriate per garantirlo.*<sup>251</sup>

Inoltre nella Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, (adottata il 18 dicembre 1990 ed entrata in vigore il 1 luglio 2003), si sottolinea l’impegno degli Stati partecipanti a rispettare e garantire a tutti lavoratori migranti e ai membri delle loro famiglie, che si trovino nel proprio territorio, i diritti riconosciuti dalla Convenzione stessa, “senza distinzione alcuna<sup>252</sup>...” e si afferma all’articolo 11 che nessun lavoratore migrante possa essere tenuto in schiavitù (*slavery*) o servitù (*servitude*) o possa essere costretto a svolgere un lavoro forzato o obbligatorio.

La Conferenza di Palermo, svoltasi tra il 12 e il 15 dicembre 2000, ha dato un contributo notevole al contrasto alla schiavitù e al lavoro forzato, come conseguenza della tratta di persone e del traffico dei migranti. In tale occasione gli Stati membri dell’Onu hanno sottoscritto la “*United Nations Convention against transnational organized crime*”. In questa prospettiva, la tratta di persone, all’art. 3 lett. a del Protocollo addizionale sul *Trafficking* viene definita, come “il reclutamento, trasporto, trasferimento, l’ospitare o accogliere persone, tramite l’impiego o la minaccia di impiego della forza o di altra forma di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un’altra a scopo di sfruttamento”.<sup>253</sup> Importante il concetto di “posizione di vulnerabilità”, inteso come stato di inferiorità psicologica, sociale, culturale, materiale, che vizia il consenso prestato al reclutatore di vittime, è conseguente alla condotta ingannevole, fraudatoria e persuasiva, alla luce della direttiva 2011/ 36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 (art.2 comma 2) “una situazione in cui la persona, in questione non ha altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all’abuso di cui è vittima”. Anche la Convenzione Europea sui diritti dell’uomo, all’art.4, par.1 afferma che “Nessuno può essere tenuto

---

<sup>251</sup> Cfr. art.6 par.1.

<sup>252</sup> Cfr.art.7.

<sup>253</sup> Cfr.art.3 lett. a seconda parte.

in condizioni di schiavitù o di servitù” e al par. 2 che “nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato o obbligatorio”.<sup>254</sup> Anche la Spagna è uno dei principali paesi di destinazione della tratta. Come sostiene AGUADO è necessario sensibilizzare la società sul grave reato, cercando cambi di prospettiva, con l’impegno di tutte le Amministrazioni Pubbliche per attuare le misure per debellare la tratta, grave violazione dei diritti umani<sup>255</sup>.

### **10.1.1. -La tutela penale del mercato del lavoro e i reati a protezione della persona del lavoratore sfruttato**

In Italia, dopo il d.lgs 15/6/2015 n. 81,<sup>256</sup> l’articolo 600 del codice penale è interpretato e applicato nel senso di ricomprendere la repressione del lavoro in schiavitù, la riduzione o il mantenimento in schiavitù, riprendendo la definizione di schiavitù di cui all’art.1 della Convenzione di Ginevra del 1926.

Il bene giuridico tutelato è lo status libertatis, che secondo la giurisprudenza viene compromesso, quando vi è un approfittamento dello stato di necessità dato dall’impossibilità di alternative esistenziali per la vittima, che porta ad un annullamento assoluto della libertà di scelta del lavoratore.

La Cassazione penale ha esaminato un caso in cui lavoratori erano stati reclutati per la raccolta di pomodori, retribuiti in misura decisamente inferiore rispetto alle aspettative e costretti a vivere in condizioni ambientali e igieniche pessime. Appena giunti in Italia, privati dei documenti personali, subivano violenze, trattenute sulle paghe anche per il compenso dovuto per l’alloggio e il vitto.

Così ha riconosciuto il reato di cui all’articolo 600 del codice penale: gli immigrati venivano a trovarsi in uno stato di assoggettamento continuo ed erano sottoposti a un intenso sfruttamento lavorativo<sup>257</sup>.

La Cassazione, inoltre, ha riconosciuto come estorsione le condotte ai danni di dipendenti, che consistevano nella prospettiva di mancata assunzione, licenziamento e mancata corresponsione della retribuzione nel caso in cui non avessero accettato condizioni di lavoro contrarie alla legge e alla contrattazione collettiva, come il lavoro in nero, trattamenti economici inferiori a quelli pattuiti, rinuncia ai diritti. Il

---

<sup>254</sup>Non essendo definito il concetto di schiavitù, servitù, lavoro forzato, la giurisprudenza fa riferimento alle definizioni contenute negli strumenti internazionalisti.

<sup>255</sup> Aguado, A.L. (2012). *Nuevos retos en la Lucha contra la Trata de Personas con Fines de Explotacion sexual* Editorial Civitas. Madrid.

<sup>256</sup>Facente parte del cosiddetto Jobs Act.

<sup>257</sup>Cass. Pen., Sez.V, 24 settembre 2010, numero 40045.

profitto ingiusto dei datori sarebbe scaturito dalla mancata erogazione delle somme dovute in danno dei lavoratori. Riconosce che commette estorsione l'imprenditore che impone ai lavoratori retribuzioni "fantasma" e dimissioni in bianco e ribadisce che in nessun caso una condotta minatoria, che approfitti delle contingenti difficoltà economiche delle vittime o della situazione del mercato del lavoro, può essere legittimata in virtù della normale dinamica dei rapporti di lavoro. Retribuzioni di gran lunga inferiori alle effettive ore lavorate o a quanto risultante in buste paga. E, in tale circostanza oltre ai reati di estorsione e di truffa, si configurano anche le violazioni fiscali e previdenziali.<sup>258</sup>

Alcune manifestazioni di capolarato rientrano nella fattispecie prevista dall'art. 600 del codice penale, riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù.

Con la legge 29/10/2016 n. 199 è stato disciplinato il nuovo caporalato e il nuovo testo dell'art. 603 *bis* del codice penale.

## **10.2. -Quadro Normativo**

In Italia i principali strumenti normativi sul tema della tratta di persone sono:

1) Il Testo Unico sull'immigrazione introdotto con Decreto Legislativo 286/98, che all'art.18 introducendo ampia tutela nei confronti delle vittime di tratta, nel rispetto dei diritti umani, prevede un permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale di sei mesi, rinnovabile e la partecipazione a un progetto di assistenza e di integrazione sociale.

2) La Legge n.146/06 di Ratifica di esecuzione della "Convenzione e dei Protocolli delle N.U. contro il crimine organizzato transazionale".

3) La legge n.228/2003 "Misure contro la tratta delle persone.

4) La Legge 108/2010 che ha ratificato la Convenzione di Varsavia sulla lotta contro la tratta degli esseri umani.

5) Il Decreto Legislativo 109/12, in attuazione della direttiva 2009/52/C.E., che introduce nuove Norme relative a sanzioni nei confronti dei datori di Lavoro che impegnano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

6) Il Decreto Legislativo n.24/2014 in attuazione della direttiva 2011/36/U.E. che ha portato importanti cambiamenti al Codice Penale e al Codice di Procedura Penale.

---

<sup>258</sup>Cass. Pen., 1 luglio 2010 numero 32 525, in Lav. nella giur., 2010, 1085-1095, con nota di Piovesana.

E' stato introdotto l'art.602 *ter*, circostanze aggravanti con aumento da un terzo alla metà della pena (in caso di persone offese minorenni – sfruttamento della prostituzione – grave).

La Convenzione Onu contro la criminalità organizzata transazionale, adottata a Palermo nel dicembre del 2002, e i protocolli addizionali hanno definito l'immigrazione clandestina e la tratta di persone.<sup>259</sup>

Lo scopo del protocollo è triplice: “prevenire e combattere la tratta, proteggere ed assistere le vittime, promuovere e facilitare la cooperazione tra gli Stati parti” (art.2 pericolo di vita della persona offesa) e al comma 2 dell'art.602 *ter* è prevista una nuova circostanza aggravante, applicabile ai delitti di falsità in atti.

Inoltre nell'art.398 c.p.p. è stato introdotto un nuovo comma 5 *ter* che prevede che il giudice, su richiesta di parte, estenda anche alle persone maggiorenni “in condizione di particolare vulnerabilità”, le cautele previste dal comma 5 bis per l'incidente probatorio che coinvolga i minori di età.<sup>260</sup>

È stato pure istituito un fondo per le misure anti-tratta, previsto all'art.12 legge 228/03, destinato al finanziamento dei programmi di assistenza sociale a favore delle vittime e per il diritto al loro indennizzo.

Con il termine “favoreggiamento all'immigrazione clandestina” si intendono molteplici attività illecite, gestite da organizzazioni criminali, invece con “tratta di persone”, le attività delittuose, dall'offerta iniziale di servizi di trasporto illegale, reclutamento per sfruttamento a scopi criminali.

Nel caso di “*Smuggling*”, (traffico di migranti) il rapporto è costituito dal trasferimento delle persone anche se legale, nel caso *trafficking* (tratta di persone), prosegue nel Paese di destinazione e vengono violate simultaneamente leggi di diversi Paesi.

Sempre più datori di lavoro impiegano vittime di tratta, che non vengono assunte legalmente e in tal modo lo sfruttatore non deve sostenere costi, aumentando il livello del “lavoro nero” e irregolare.

La definizione di tratta non può prescindere da tre elementi fondamentali: azione (reclutamento, trasporto); mezzi (impiego forze, coercizione), scopo (sfruttamento).

---

<sup>259</sup> Le basi erano già delineate dall'art.2 p.1 della Convenzione OIL n.29 del 1930, dall'art.8 del Patto Internazionale sui diritti politici e civili del 1966, dall'art.4 della Convenzione europea della salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, allo Statuto della Corte Penale Internazionale, conclusa a Roma il 17/7/98, che include la riduzione in schiavitù nella lista dei crimini contro l'umanità.

<sup>260</sup>La deposizione può avvenire con modalità protette.

Lo sfruttamento rappresenta l'obiettivo finale della tratta e l'art.3 del Protocollo precisa che il consenso della vittima al proprio sfruttamento è irrilevante nei casi in cui siano stati adoperate forme di coercizione e nel caso dei minori di anni 18 il reclutamento, trasferimento ai fini dello sfruttamento viene considerato tratta anche senza l'utilizzo dei mezzi di violenza e tale principio è riportato all'art.601 c.2 c.p..

La definizione di "traffico di esseri umani" è ripresa dall'art.4 nella convenzione del Consiglio di Europa sulla lotta del traffico degli esseri umani adottata il 3/5/2005.

### **10.3.-Nuovo volto della tratta di persone alla luce dei rinnovati articoli 600, 601, 602, 603 bis del Codice Penale**

Gli art.600, 601, 602 del Codice Penale che fanno riferimento al fenomeno della tratta degli esseri umani (*trafficking*), prevedono tre reati: riduzione di persona in stato di schiavitù, trasferimento indotto mediante inganno o costretto con violenza o minaccia e cessione della persona sfruttata.

Tali reati rientrano tra i crimini internazionali.

La finalità è l'abuso della persona, attraverso lo sfruttamento sessuale e la speculazione sulla manodopera e le vittime sono soprattutto donne e minori.

I reati di tratta non sempre si identificano con il traffico dei migranti (*Smuggling*), reato commesso dagli "scafisti", sanzionato dal comma 3 dell'art.12 del Decreto Legislativo 286/98.

Ogni anno vengono iscritte in media circa 209 contestazioni di reato inerenti la tratta di esseri umani nei registri dell'ufficio del Gip/ Gup e 33 circa nei registri della Corte d'Assise, riguardanti la riduzione in schiavitù (art.600 c.p.) e 23% la tratta di persone (art.601 c.p.), il rimanente 4%, l'alienazione e l'acquisto di schiavi (art.602 c.p.).

Molte Sentenze interessano l'art.600 in numero minore l'art.601 e 602 e la percentuale delle condanne è più alta per gli art.600 e 601. Le vittime tipiche dello sfruttamento sembrano essere giovani di circa 25 anni (rumene, nigeriane) a volte sposate e con figli e circa il 20% sono minorenni.

La vicenda dello sfruttamento, giunge alla Magistratura o dopo denuncia o a opera delle Forze dell'Ordine dove spesso la vittima presenta denuncia e si svolge con rito abbreviato.

Con Legge 15/7/2009 n.94 è stato inserito nel codice penale l'art.600 *octies*, che stabilisce la reclusione sino a tre anni, per chi si avvale per mendicare di minori di 14 anni.<sup>261</sup>

La legge 1/10/2012 n.172, in attuazione della convenzione di Lanzarote, prevede circostanze aggravanti speciali per pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni.

Il contenuto della schiavitù consiste nella c.d. "reificazione" della persona (riduzione a cosa).

La Riforma del 2014 ha inserito, all'art.600 c.2 c.p. l'approfittamento di una situazione di vulnerabilità, accanto all'integrità fisica e psichica o situazione di necessità (minori, minori non accompagnati, donne, anziani, disabili, genitori singoli con figli minori, persone con disturbi psichici),<sup>262</sup> l'art. novellato dapprima con legge 228/2003, adesso si concentra sul fenomeno del traffico di persone.

L'art. 601 c.p. è stato recentemente modificato grazie al Decreto Legislativo n.24 del 2014 che rendendo le norme interne, conformi alla direttiva 2011/36/U.E. sulla prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e protezione delle vittime, specifica le condotte punibili con tratta, l'art.601, con termine più ampio, comprende anche il reclutamento, l'ospitalità.

L'art.1 del decreto legislativo mette in risalto l'importanza nei confronti delle persone vulnerabili e l'art. 2 modifica gli art.600 e 601 c.p., introducendo come novità il concetto di costrizione "al compimento di attività illecite", che comportino lo sfruttamento del soggetto debole e l'art. 2 che modificando l'art.601 specifica le modalità con cui può essere messa in atto la tratta di persone. Il reato si perfeziona anche con una sola vittima, il cui consenso è irrilevante.

È stato modificato l'art.603 *bis* c.p. intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro" con legge n.199 del 29/10/2016, in materia di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura, ai fini di contrastare anche la tratta per sfruttamento lavorativo.

---

<sup>261</sup>La Direttiva ratificata si riferiva pure allo sfruttamento di attività illecite, atti di borseggio, traffico di stupefacenti e tratta.

<sup>262</sup>Corte di Cassazione 20/12/2004, n.3368 in Cass. Pen. 2006, 1472. Donne straniere sottoposte a violenze e minacce, costrette ad esercitare la prostituzione e secondo la Corte, la condizione di necessità deriva dall'essere clandestine in Italia e prive di documenti di identità.

#### **10.4.- *Tratta e intermediazione illecita***

Il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro è stato introdotto nel codice penale dal decreto legge 138 del 2011 e modificato dalla legge 199 del 2016 (Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo).

La norma configura come delitto due condotte distinte, la prima, che intende reprimere il fenomeno del cosiddetto caporalato, è prevista dal comma 1 n.1 e consiste nel reclutare manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori; la seconda, quella del datore di lavoro, prevista dal comma 1 n.2 e consiste nell'utilizzare, assumere o impiegare manodopera, anche mediante l'attività di intermediazione di cui al numero 1), sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno.<sup>263</sup> Nel comma 3 il Legislatore indica quattro condizioni che costituiscono indice di sfruttamento dei lavoratori e cioè la 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; la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie; la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro; la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti. È sufficiente la presenza anche solo di una delle condizioni descritte.

Certamente il principio di legalità impone di ritenere che l'elencazione di cui al comma 3 debba considerarsi tassativa, nel senso che la condizione di sfruttamento del lavoratore debba essere valutata solo alla luce degli indici indicati espressamente dal legislatore che non ha mancato di prevedere una clausola di "chiusura" con riferimento alle condizioni di lavoro "degradanti", che lasciano spazio ad una valutazione discrezionale del giudice sia pure con un attento e verificato riferimento a specifici dati fattuali, anche avuto riguardo alla tutela della salute, dell'ambiente e della sicurezza dei lavoratori.

---

<sup>263</sup>Fiandanese, C. (2018, giugno 27). *Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. La condizione di clandestinità dei lavoratori integra lo stato di bisogno*, in "Il Penalista.it".

Lo stato di bisogno dei lavoratori sussiste in situazioni che non sono espressamente previste dall'art. 603 *bis* c. p., dando, così, spazio a molteplici possibili scenari.

In particolare, la Corte di Cassazione ha affrontato una situazione molto attuale e concreta, al centro dell'attenzione nella società contemporanea, individuando nella situazione di clandestinità dei lavoratori ciò che li rende disposti a lavorare in condizioni tanto disagiate e contrarie alla legge. È proprio l'approfittamento dello stato di bisogno, unitamente alle condizioni di sfruttamento, che rende speciale la fattispecie in esame rispetto a quella di cui all'articolo 22, comma 12, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero). Certamente tale pronuncia mira a contrastare il lavoro nero e ad espandere ancora di più il raggio di tutela dei lavoratori che, a causa di situazioni di bisogno, accettano sempre più spesso di lavorare in condizioni umilianti e malsane e sempre più frequentemente sono esposti a continui ricatti da parte del datore di lavoro, a condizioni igieniche precarie, orari di lavoro disumani e a salari inadeguati, subendo spesso maltrattamenti fisici e psichici.

Occorre precisare, che è necessario distinguere l'ipotesi delittuosa di cui al n.1 del comma 1, che è punita a titolo di dolo specifico, essendo richiesto il fine di destinare la manodopera al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento; dal delitto di cui al n.2 del medesimo comma, che, invece, è punito a titolo di dolo generico, richiedendo unicamente la coscienza e volontà di utilizzare, assumere o impiegare manodopera, sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno.



#### **10.4.1. -La legge n.199 e il nuovo testo dell'art.603 bis c.p.**

Con l'introduzione della nuova fattispecie delittuosa dell'articolo 603 *bis* del codice penale il legislatore ha segnato un cambiamento rispetto alle recenti riforme che negli ultimi anni hanno segnato il mondo del lavoro.

La legge n. 199 ha anche riscritto l'articolo 603 del codice penale, che non punisce solamente la condotta di illecita intermediazione di manodopera ma anche l'utilizzo, l'assunzione o l'impiego in condizioni di sfruttamento approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori, indipendentemente dal fatto che siano stati reclutati attraverso l'opera di intermediari, i caporali.

Il nuovo articolo punisce con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da 500 a 1000 per ciascun lavoratore chiunque: recluta o utilizza manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori ed inoltre se queste condotte sono commesse mediante violenza o minaccia, la reclusione aumenta a otto anni e la multa a 2000 Euro per ciascun lavoratore reclutato. Il legislatore ha previsto alcuni indici normativi di sfruttamento ed il terzo comma dell'articolo 603 *bis* considera tale: la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali o comunque sproporzionati rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato; la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, al riposo, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie; la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro; la sottoposizione del lavoratore a condizioni lavoro o situazioni alloggiative degradanti.

E' sufficiente che tali situazioni siano reiterate e se la violazione di tale norma espone i lavoratori sfruttati a situazioni di grave pericolo, scatta la circostanza aggravante con aumento della pena da un terzo alla metà e pure se il numero dei lavoratori è superiore a tre o se uno dei soggetti è minore in età non lavorativa.

Tale fattispecie ha un raggio campo di applicazione, in modo particolare nei settori dell'agricoltura, dell'edilizia e della manifattura.

L'elemento qualificante della nuova fattispecie è l'approfittamento dello stato di bisogno del lavoratore, migrante o italiano. Si tratta di persona, la cui volontà è coartata dalle primarie esigenze di sostentamento suo e dei suoi familiari che lo portano ad accettare condizioni di sfruttamento lavorativo. Anche i giovani che si affacciano al mondo del lavoro spesso sono costretti ad accettare la prima opportunità che si presenta, anche se è caratterizzata da sfruttamento.

### ***10.5.- Brevi cenni di politica del diritto in materia di tratta degli schiavi nazionali e internazionali***

Con riferimento alla tratta degli schiavi, la reazione della Comunità internazionale si sviluppa con la previsione, inizialmente a livello convenzionale, e dopo sotto molti profili, di una serie di obblighi di varia portata e natura a carico degli Stati, che dà vita ad una sorta di tutela “rafforzata”. In particolare, l’obbligo di base di adottare tutte le misure legislative o di altro genere per abolire il traffico degli schiavi e della schiavitù in tutte le sue forme, è seguito, dall’obbligo di incriminazione negli ordinamenti interni di quei comportamenti che non solo si concretizzano nel traffico di schiavi ma anche in una serie di condotte correlate, tra le quali le lesioni alla persona od in diverse privazioni del diritto alla libertà personale.

La schiavitù può essere interpretata secondo molteplici sfaccettature: non si è pertanto in presenza di reati transnazionali, caratterizzati dallo svolgersi negli ambiti di sovranità o di giurisdizione di diversi Stati così da ledere l’ordine pubblico di tali diversi Stati e da spingerli alla conclusione di accordi internazionali volti al coordinamento dei rispettivi sforzi al fine del raggiungimento di un effettivo contrasto di questi illeciti. Si constatano invece comportamenti che il diritto consuetudinario considera fortemente lesivi dei diritti umani, primi fra tutti, il diritto all’integrità personale ed il diritto alla libertà personale. La riduzione in schiavitù ai sensi dell’articolo 7, paragrafo 1, lettera c) dello Statuto di Roma istitutivo della Corte Penale Internazionale, costituisce un crimine contro l’umanità se inserita nel quadro di un attacco generalizzato o sistematico contro una popolazione civile e se vi è la conoscenza di questo attacco.

A partire dalla seconda guerra mondiale l’ottica del diritto internazionale convenzionale in materia si allarga. Sono già presenti obblighi interstatali, qualificabili ad oggi in chiave consuetudinaria, al fine di prevenire e reprimere la tratta degli schiavi e consistenti nell’incriminazione del comportamento nei rispettivi ordinamenti interni, il diritto internazionale convenzionale, nel ribadire detti obblighi, si occupa meno del “traffico” in quanto tale e più della tutela dell’essere umano “dalla schiavitù”, sotto la spinta delle Nazioni Unite, della riconosciuta centralità della persona umana anche a livello di ordinamento internazionale, per garantire una protezione effettiva dei diritti umani.

Si è dunque in presenza di un reato transnazionale e di strumenti di cooperazione di diritto penale internazionale, sembra evidente che la fonte giuridica della repressione della tratta di essere umani, debba essere necessariamente

qualificata in chiave convenzionale, con i conseguenti limiti di efficacia soggettiva e con l'impossibilità di rafforzare la tutela contro queste violazioni del diritto internazionale, analogamente a quanto è avvenuto per le altre *gross violations* dei diritti umani di natura cogente, tra cui il *delictum juris gentium* della tratta degli schiavi. Come è noto anche l'Unione Europea ha adottato misure vincolanti sul fronte della lotta al traffico degli esseri umani: si tratta della decisione-quadro del 19 luglio 2002 n. 2002/629/GAI del Consiglio, sulla lotta alla tratta di esseri umani, che contiene disposizioni relative ai comportamenti incriminati ed alle questioni giudiziarie orizzontali. Questo strumento, tenuto conto del contesto regionale in cui è stato adottato, caratterizzato da un alto livello di integrazione e di sviluppo giuridico, si qualifica per l'obiettivo della fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati di tratta di esseri umani. La decisione-quadro fissa una serie di criteri, tra cui il principio di territorialità e il principio della personalità attiva e principio della commissione del reato a beneficio di una persona giuridica avente la sede nel territorio di uno Stato membro, che attribuiscono alle autorità giudiziarie e di polizia nazionali la giurisdizione e la competenza per giudicare i reati contemplati, pur riconoscendo i singoli diritti nazionali in tema di estradizione e nel contempo rafforza la cooperazione penale tra Stati membri. Infine, tenuto conto dell'oggetto di tali condotte, particolare rilievo viene dato all'assistenza delle vittime della tratta. Risultano quindi superati i limiti degli strumenti convenzionali di cooperazione interstatale in materia penale per garantire maggiore armonizzazione.

#### **10.5.1. -La protezione internazionale e le commissioni territoriali**

La protezione internazionale a livello europeo, per la prima volta è stata regolamentata con la Direttiva 24/4/2004 che stabilisce le "Norme sull'attribuzione ai cittadini terzi o apolidi della qualifica di rifugiato o persona bisognosa della protezione internazionale".

Due sono le forme previste: lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria (nuova forma di protezione).

Il rifugiato,<sup>264</sup> è la persona che ha il timore fondato di essere perseguitata per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza di un determinato gruppo sociale o per le opinioni politiche e si trova al di fuori dello Stato di cui ha la cittadinanza (o

---

<sup>264</sup>Secondo la Convenzione di Ginevra, Art.1 A c.2

in caso di apolide, in cui ha la residenza abituale) e per timore non vuole o non può godere della protezione di tale Stato.

La vittima di tratta, per essere riconosciuta con lo stato di rifugiato deve rientrare in tali casi e deve provare il rischio di subire persecuzioni lesive dei diritti umani in caso di rientro nel proprio Paese.

La Direttiva del 2004 è stata recepita in Italia con decreto legislativo 19/11/2007 n.251 (c.d. Decreto qualifiche) e nel 2011 la Direttiva 2011/95/U.E. (c.d. nuova direttiva Qualifiche), ha abrogato la precedente direttiva del 2004.

Già dal trattato di Lisbona si parla di “politicizzazione in materia di asilo”.

La Convenzione sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne CEDAW (dal 1981) obbliga all’art.6 “gli Stati parte a prendere misure adeguate per eliminare tutte le forme di tratta delle donne e sfruttamento della prostituzione”.<sup>265</sup>

Molte donne nigeriane arrivate in Italia, ultimamente, sono entrate nel sistema di protezione internazionale, previsto dalla normativa italiana in materia di asilo.

Le Commissioni territoriali instaurano un sistema di referral con il sistema nazionale anti tratta.

La Commissione di Catania ha chiesto la collaborazione dello OIM<sup>266</sup> e degli Enti Antitratta e, se la donna fornisce elementi che la qualificano come vittima di tratta sarà trasferita presso una struttura che le offra assistenza specifica così come previsto dal Piano Nazionale Antitratta e presso specifici progetti finanziati dal Dipartimento Pari Opportunità.

Le richiedenti asilo vittime di tratta che aderiscono ai programmi di protezione sociale ex art.18 D. lgs 286/98 non devono rinunciare alla richiesta di Protezione Internazionale innanzi alle Commissioni Territoriali poiché i due istituti sono complementari e le utenti potranno decidere il tipo di programma da seguire.

La Procura di Catania dal 2016 ha adottato procedure che hanno portato all’apertura di 30 Procedimenti Giudiziari (quasi la metà dell’Italia) ed applicato Protocolli esecutivi a beneficio delle vittime, grazie alla collaborazione del tribunale per i minori, Direzione Distrettuale Anti Mafia, Procura, Squadra Mobile, Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione Internazionale, Enti

---

<sup>265</sup>Il Comitato per l’elencazione della discriminazione, ha esteso l’ambito dell’applicazione alle nuove forme di sfruttamento sessuale: turismo, reclutamento di lavoro domestico da Stati in via di sviluppo da destinare ai Paesi sviluppati e matrimoni forzati.

<sup>266</sup>Già dal 2010 l’OIM è in contatto con le commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, sul presupposto che molte richiedenti asilo fossero anche vittime di tratta.

anti tratta e Tutori per la salvaguardia dei diritti dei minori stranieri non accompagnati.

L'art. 18 T.U. prevede il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale in favore di stranieri, vittime di violenza, o grave sfruttamento, che corrono un pericolo concreto, grave e attuale per l'incolumità propria o dei familiari.<sup>267</sup>

Il Permesso di soggiorno ha durata di 18 mesi prorogabile e deve essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato, o per motivi di famiglia.

Speriamo che possa essere equiparato il permesso di soggiorno ex art.18 a 5 anni come per coloro che ottengono lo Status di rifugiato, per una parità di trattamento.

Spesso le donne inserite in un programma di assistenza e protezione ex art.18 non potendo concludere contratti lavorativi stabili e per poter mantenere il permesso di soggiorno, chiedono di presentare richiesta di protezione internazionale.

Vi sono state Circolari esplicative dell'art.18 in cui è spiegata l'importanza di informare le autorità di situazioni di sfruttamento.

Le cittadine comunitarie vittime di tratta, comprese in programmi di integrazione sociale, possono iscriversi al SSN per un periodo pari alla durata del programma a cui sono iscritti.

Il reato di tratta è inserito tra quelli di competenza delle Direzioni Distrettuali Anti Mafia, per contrastare tale crimine e vi sono parecchi processi in corso anche per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e della prostituzione.

Oggi vi è una banca dati centralizzata SIRIT, per raccogliere informazioni sulla tratta, spesso i percorsi di protezione per vittime di tratta o per richiedenti asilo non si sviluppano in modo parallelo, ma si integrano ed è aumentato il numero di vittime di tratta nel sistema asilo.

Le vittime spesso presentano richiesta di asilo e ricevono un permesso per rimanere nel territorio italiano e in tal modo gli sfruttatori sfuggono al controllo, essendo le vittime "in regola", se la domanda di asilo riceve diniego, in quanto i soggetti provengono da Paesi sicuri, gli sfruttatori intimano a procedere con Ricorso e così con i tempi lunghi della burocrazia, alle vittime viene assicurata la permanenza in Italia e continuano le violenze nei loro confronti.

---

<sup>267</sup>Tali situazioni di pericolo possono essere rilevate con o senza denuncia.

Ai sensi del Decreto Legislativo 142/2015 il programma di integrazione ex art.18 Decreto Legislativo 286/98, si applica anche ai richiedenti asilo, identificati come vittime di tratta.

Nella Sicilia orientale, l'Associazione Penelope nella città di Messina e Catania svolge attività di contatto con le potenziali vittime di tratta lavorativa e sessuale e vengono avviati percorsi individualizzati per cittadine straniere immigrate vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale, richiedenti asilo e/o della Protezione Internazionale.

Dal 2001 sono state contattate tra Catania e Messina più di 5000 vittime di sfruttamento sessuale e avviati oltre 500 percorsi.

Dal 2016 il Progetto Nuvole,<sup>268</sup> su iniziativa dell'Associazione Penelope ha in carico 89 vittime di tratta (55 attivi e 34 chiusi, di cui 83 riguardanti donne) tra cui 41 minori straniere non accompagnate che svolgono attività scolastiche e tirocini formativi in azienda, qualcuna è riuscita pure a stipulare contratti a tempo indeterminato o ad avviare attività commerciali.

Le segnalazioni ricevute provengono dalla Questura di Catania (16), Messina (3), Carabinieri di Messina (1); inoltre le segnalazioni anti tratta ricevute dalle Commissioni territoriali per il riconoscimento della Protezione Internazionale sono state 69 da Catania, 30 da Palermo e Messina e di queste 9 sono entrate in un programma ex art.18 Dlgs. 286/98.

La Comunità territoriale decide se accettare o negare la richiesta di asilo.

Nel 2017 molte ragazze entrate in Italia da minori straniere non accompagnate, sono state prese in carico da neo maggiorenni.

Lo sfruttamento delle vittime è il fattore unificante di tutte le condotte riconducibili al fenomeno della tratta nelle sedi internazionali ed europee, è quindi necessaria una maggiore sensibilizzazione e collaborazione.

Anche a Messina, talvolta hanno un lieto fine storie di ragazzi e ragazze che hanno rischiato di finire in mani sbagliate e che invece sono riusciti a salvarsi. Come il caso di una ragazza senegalese, chiusa al Centro di accoglienza con l'angoscia e la paura di finire nel giro della prostituzione.

Una dei tantissimi minori non accompagnati, arrivati in Italia ed affidati ai Centri di accoglienza dei minori. Oggi, diventata maggiorenne, è partita per seguire i suoi sogni.

---

<sup>268</sup>Progetto "Nuvole" di Restuccia C. e D'Arrigo A..

### 10.5.2.- Il decreto sicurezza

Il 3 dicembre 2018 è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale la legge di conversione del c.d. decreto sicurezza. Si tratta della l. 1 dicembre 2018, n. 132, di “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”. Con il provvedimento normativo in parola si è intervenuti sulla concessione di permessi di soggiorno, limitando l’accesso regolare degli stranieri in Italia.<sup>269</sup>

Assente, invece, qualsiasi iniziativa diretta a contrastare la tratta e il traffico di esseri umani.

Con il decreto sicurezza è avvenuta una svolta, un “mutamento di rotta dell’Italia nelle politiche di gestione dei flussi migratori attraverso concrete azioni di inibizione dei salvataggi in mare o dello sbarco dei migranti.”

Tante sono state le vicende giudiziarie, come l’apertura di un procedimento penale presso la Procura della Repubblica di Agrigento per sequestro di persona e altri delitti, attualmente oggetto di valutazioni ad opera del Collegio per i reati ministeriali costituito presso il Tribunale di Palermo.

Il decreto legge, modificato in alcuni punti,<sup>270</sup> si occupa della c.d. *crimmigration*,<sup>271</sup> con le misure di espulsione e trattenimento di natura formalmente amministrativa, ma non prende in considerazione misure di prevenzione e contrasto alla tratta, incentrata sullo sfruttamento finale del migrante e punibile ex art. 601 c.p., e neppure il traffico di esseri umani il favoreggiamento dell’immigrazione illegale.

Il fine ultimo del decreto è di ridurre significativamente i flussi migratori verso l’Italia: la protezione umanitaria è sostituita da permessi di soggiorni rilasciati per i

---

<sup>269</sup>Per questa parte il riferimento fondamentale è a Manacorda, S., *Il contrasto penalistico della tratta e del traffico di migranti nella stagione della chiusura delle frontiere*, in “Diritto penale e processo”, 11, 2018.

<sup>270</sup>D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, 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 gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (G.U. Serie Generale 4 ottobre 2018, n. 231).

<sup>271</sup>Spena A. (2017). *La crimmigration e l’espulsione dello straniero-massa*, in “Materiali per una storia dellacultura giuridica”, 2, 495 ss..

cosiddetti “casi speciali”, al fine di ridurre la discrezionalità amministrativa e stabilire casi tassativi di concessione dei c.d. “speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario” per alcune categorie di persone particolarmente vulnerabili, o per coloro che provengono da paesi che si trovano in una situazione di “contingente ed eccezionale calamità”, o infine per soggetti meritevoli per “atti di particolare valore civile”. Sono state semplificate le procedure di espulsione e la durata massima del trattenimento dello straniero nei Centri di permanenza per il rimpatrio passa da 90 a 180 giorni. La legge prevede inoltre la revoca della cittadinanza acquisita dagli stranieri condannati in via definitiva per un numero ampio di reati, tra cui quelli per terrorismo.<sup>272</sup> ed in caso di condanna definitiva, diniego o revoca della protezione internazionale: nel caso di condanna in primo grado, sospensione del procedimento per la concessione della protezione ed espulsione del cittadino straniero.

La magistratura italiana, in particolar modo, la Sicilia, ha cercato di sanzionare le condotte di favoreggiamento all’immigrazione clandestina, nei confronti di chi promuove, organizza e gestisce il traffico di migranti in alto mare.

La Procura della Repubblica di Catania, altri uffici giudiziari siciliani e la Corte di Cassazione nel marzo 2018, si sono pronunciati ritenendo che potessero ricadere nella giurisdizione italiana, condotte realizzate al di fuori del limite delle acque territoriali italiane” c.d. zona contigua”.<sup>273</sup>

Ciò nel caso in cui sia stata lamentata richiesta di soccorso, raccolta dalle autorità italiane, finalizzata a ‘provocare’ il trasporto dei migranti clandestini o nel caso in cui i migranti siano stati abbandonati in acque internazionali su natanti inadeguati a raggiungere le coste italiane, allo scopo di far intervenire i soccorritori per essere portati in territorio italiano.<sup>274</sup>

In entrambi i casi, vengono esentati da responsabilità coloro che operano sui natanti di soccorso, agendo in stato di necessità, che scaturisce da una situazione di pericolo.

Il decreto si occupa anche di riforma del diritto di asilo e della cittadinanza e prevede di fatto l’abolizione della protezione umanitaria prevista dal T.U. sull’immigrazione.

---

<sup>272</sup>previsti dall’art. 407, comma 2, lett. a, n. 4, c.p.p., nonché per le fattispecie di cui agli artt. 270 *ter* e 270 *quinquies*.2, c.p..

<sup>273</sup>Cass. Pen. Sez. IV, 8 marzo 2018, n.14709.

<sup>274</sup>Cass. Pen. Sez. I, 3 luglio 2018, n. 29832.



La Questura concede un permesso di soggiorno ai cittadini stranieri per seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o dello Stato italiano; oppure alle persone che fuggono da emergenze, conflitti, disastri ovvero eventi di particolare gravità in paesi non appartenenti all'U.E.

La protezione umanitaria può essere riconosciuta anche cittadini stranieri che non è possibile espellere, perché oggetto di persecuzioni nel loro Paese o vittima di sfruttamento lavorativo o di tratta (art. 19 della legge sull'immigrazione).

E' previsto un permesso di soggiorno per alcuni casi speciali, anche per vittime di violenza domestica e sfruttamento lavorativo.

L'art. 3 del decreto prevede l'intrattenimento dei richiedenti asilo per un massimo di 30 giorni nei cosiddetti *hotspot* per accettarne identità e cittadinanza e l'art. 4 prevede l'intrattenimento degli irregolari negli uffici di frontiera, qualora non vi sia disponibilità nei Cpr, con l'autorizzazione del Giudice di Pace, su richiesta del Questore.

È stata aumentata la lista dei reati che comportano la revoca dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria (violenza sessuale, produzione, distribuzione traffico di stupefacenti).

L'art. 13 del decreto prevede che i richiedenti asilo non possono iscriversi all'anagrafe e accedere alla residenza ed inoltre si vuole modificare la legge italiana sulla cittadinanza del 1992: la richiesta può essere rigettata anche in caso di matrimonio con cittadino italiano.

## 10.6.- *Conclusione parziale*

L' art. 604 c.p. prevede che le fattispecie di riduzione in schiavitù e di tratta di persone (il c.d. *trafficking*) siano punite secondo la legislazione italiana, anche se realizzate integralmente all'estero, se almeno uno dei concorrenti sia di nazionalità italiana.

Per la vicenda processuale della motonave Open Arms della ONG spagnola Proactiva, della Iuventa<sup>275</sup> e la Golfo Azzurro,<sup>276</sup> il Giudice delle indagini preliminari presso il Tribunale di Trapani, accogliendo la richiesta avanzata dalla Procura, aveva disposto il sequestro del natante in relazione al reato di favoreggiamento dell'ingresso irregolare, invece l'autorità giudiziaria di Ragusa competente per territorio, ha disposto il dissequestro del natante, sostenendo che i trattati internazionali impongono all'Italia il recupero in mare dei migranti, con lo sbarco in un luogo sicuro (*Pos, place of safety*)".<sup>277</sup> Le opinioni dei giudici sono divergenti, perché si basano sull'interpretazione di "pericolo di un danno grave alla persona", quale scriminante". I migranti, sono considerati spessissimo persone pericolose, da allontanare, senza prendere in considerazione i conflitti, le situazioni di povertà da cui fuggono. Il decreto sicurezza, non introduce novità legislative riguardanti il traffico e la tratta degli esseri umani. Lo scopo del decreto sicurezza è eliminare le "traversate della speranza nel Mediterraneo", ma sarebbe logico, invece, sanzionare le condotte di "*trafficking*" e di "*smuggling*". Tuttavia, permangono gli sbarchi nelle nostre coste, mancando però, le unità di salvataggio pronte a soccorrere i naufraghi e le autorità non riconoscono le proprie responsabilità.

---

<sup>275</sup> Il decreto del Giudice per le indagini preliminari di Trapani emesso in data 2 agosto 2017 - poi confermato in Cassazione - con il quale è stato disposto il sequestro preventivo ex art.321, comma 1, c.p.p., della motonave Iuventa della ONG Jugend Rettet. Sul punto R. Barberini, Il sequestro della Iuventa: ong e soccorso in mare, in Quest. Giust. online, 18 settembre 2017.

<sup>276</sup> In relazione alle vicende che hanno interessato la motonave Golfo Azzurro della ONG Iuventa, cfr. la richiesta di archiviazione della Procura di Palermo del 15 giugno 2018 (Proc. n. 90399/17R:G:N:R: mod.44) accolta dal Giudice per le indagini preliminari, in Giur.Pen.online (<http://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2018/06/palermo-ong.pdf>).

<sup>277</sup> In relazione della motonave Open Arms, cfr. l'ordinanza di convalida del sequestro emessa dal Giudice per le indagini preliminari di Catania il 27 marzo 2018 e il provvedimento di dissequestro, emesso il 16 aprile 2018 dal Giudice per le indagini preliminari di Ragusa, poi confermato dal Tribunale del Riesame di Ragusa, il quale, in data 11 maggio 2018, rigettava l'appello della Procura avverso l'ordinanza di dissequestro.

Il rapporto statistico e demografico di genere è simmetrico, ad un uomo corrispondono sette donne, nel triste fenomeno del caporalato.

## CAPITOLO 3.- L'INSERIMENTO LAVORATIVO DELLE DONNE MIGRANTI

### 1.- IL DATO DELL'OCCUPAZIONE DELLE DONNE MIGRANTI

La crescita dell'occupazione femminile straniera é dovuta soprattutto alla regolarizzazione dei contratti di colf e badanti. Infatti con la Legge "Bossi-Fini" del 2002 e con il Decreto 1995/2002, si é notata la rilevanza del lavoro delle badanti.<sup>278</sup> Con la terziarizzazione dei sistemi economici, si sono creati lavori riservati agli immigrati, in particolare donne, nel settore dei servizi a bassa qualificazione.<sup>279</sup>

L'Italia e la Spagna si caratterizzano come mete privilegiate della migrazione femminile per la possibilità di accedere al mercato del lavoro (lavori domestici e di cura soprattutto).

Gli immigrati che si trovano nella condizione di domestici possono richiamarsi ai contratti collettivi di lavoro, avendo un alto grado di stabilità ed ufficialità (è il gruppo di lavoratori registrati e muniti di permesso di soggiorno), con un datore di lavoro individuabile ed è possibile dimostrare l'esistenza del rapporto e il ricorso al lavoro delle collaboratrici domestiche aumenta sempre più in quanto sono carenti i servizi sociali e dagli anni settanta – ottanta si è andata affiancando la figura dell'addetto ai servizi di cura.

Tra i lavoratori addetti "ai servizi della persona", una buona parte è costituita dai lavoratori domestici, le così dette "persone di servizio", che da sempre rappresentano una delle quote più significative dell'immigrazione (forse la più significativa per la componente femminile), la cui presenza è dovuta alla carenza dei servizi sociali e del sistema *Welfare*, in cui è compito delle donne curare la famiglia, di conseguenza, di fondamentale importanza è la presenza delle lavoratrici immigrate per l'assistenza ai figli e agli anziani.

Le donne straniere infatti vanno sostituendo quelle italiane in un settore lavorativo in cui in un certo senso vi è una bassa retribuzione, impossibilità di crescita professionale, pesantezza delle mansioni e scarsa considerazione sociale.

---

<sup>278</sup>Attraverso la "sanatoria per badanti", nel 2009, è stata concessa alle famiglie italiane, la possibilità di mettere in regola, collaboratori domestici assunti da tre mesi alla data del 30 giugno 2009.

<sup>279</sup>Lavori domestici e di cura, sono tradizionalmente riservate alle donne, in condizioni prearie, con basse paghe.

Come sostengono alcuni autori,<sup>280</sup> i flussi di lavoratori domestici stranieri hanno un ruolo importante nella gestione delle problematiche in regime di *Welfare*.

## **2.- LA PROCEDURA PER STIPULARE UN CONTRATTO DI LAVORO SUBORDINATO**

Il legislatore ha cercato di rendere più “flessibile” il diritto del lavoro, attraverso nuove forme contrattuali, che possono essere ricondotte in alcuni casi al lavoro subordinato ex art.2094 c.c. ed in altri all’art.2222 c.c., sulle prestazioni autonome culminanti con il decreto legislativo n.81 del 2015, che rende difficile l’accesso dello straniero alle varie forme contrattuali, la combinazione di elementi esteriori al contratto di lavoro subordinato, che condizionano l’assunzione regolare del lavoratore, in modo particolare nei settori dove viene collocata in modo prevalente la manodopera immigrata.<sup>281</sup>

Vari sono i “canali”, per entrare in Italia a lavorare: lavoro subordinato, lavoro stagionale, lavoro autonomo, ricongiungimenti familiari tra extracomunitari o con cittadini comunitari. È necessaria un’autorizzazione al lavoro, subordinata all’indisponibilità di manodopera locale e una valutazione complessiva dell’esigenze occupazionali in un arco temporale, che comporta una determinazione a priori dei flussi d’immigrazione: “quote-flussi”.<sup>282</sup> Espletata tale verifica (art.22 T.U.), il datore di lavoro può inoltrare una richiesta, solitamente nominativa, allo Sportello Unico sull’immigrazione per ottenere il visto d’ingresso e il nullaosta all’assunzione.<sup>283</sup>

Naturalmente sono necessarie le verifiche presso la Questura, per l’ingresso ed il soggiorno del lavoratore straniero, che vengono effettuate dal S.U.I. e per evitare forme fittizie di occupazione degli stranieri, anche la verifica della congruità del numero di richieste presentate in relazione alla capacità economica.

La normativa vigente è il risultato della novella dell’art.22 del T.U., ad opera del d.l. 28/06/2013, n.76, convertito con modificazioni nella legge 9 agosto 2013, n.99.

---

<sup>280</sup>Sciortino, 2004, Bilari, Dalla Zanna 2008.

<sup>281</sup>McBritton, M.,2017, *Migrazioni economiche ordinamento italiano. Una prospettiva giuslavoristica*, Cacucci ed. Bari.

<sup>282</sup> Dal 2002 sono necessarie entrambe.

<sup>283</sup>Lo Sportello è previsto dall’art.22, d.lgs. n.286/1998, quale ufficio, istituito presso gli uffici territoriali del Governo, “responsabile del procedimento relativo all’assunzione di lavoratori subordinati stranieri a tempo determinato e indeterminato”. L’intera procedura non termina allo sportello, che funziona come un front-office, limitandosi ad un adempimento di mera recezione della richiesta.

Sono state emanate due circolari ministeriali, una per il lavoro domestico e l'altra per l'inserimento del lavoratore in un'attività economica.<sup>284</sup>

Per il lavoro domestico, il criterio è il possesso da parte datoriale di un reddito annuo, al netto dell'imposta, di almeno il doppio, rispetto all'ammontare della retribuzione annua dovuta al lavoratore, a cui vanno aggiunti i contributi previdenziali. Invece, negli altri casi di lavoro subordinato, quando il lavoratore partecipa ad un'organizzazione produttiva di beni o servizi la capacità economica del datore del lavoro viene valutata caso per caso.

La giurisprudenza amministrativa ritiene indispensabile tener conto del volume d'affari, della solidità economica del datore di lavoro e dell'apporto che il nuovo lavoratore potrà fornire all'impresa.<sup>285</sup> Così ottenuto il visto, lo straniero potrà accedere al permesso di soggiorno per lavoro subordinato, con conseguenti obblighi in capo al datore di lavoro, di cui l'art.5 bis..<sup>286</sup>

### **3.- IL LAVORO DOMESTICO**

Il lavoro domestico è disciplinato dal Testo Unico, che al titolo III si occupa della regolamentazione del lavoro, con importanti istituti: determinazione dei flussi di ingresso (art. 21), lavoro subordinato a tempo determinato e indeterminato (art.22), prestazione di garanzia per l'accesso al lavoro (art.23), lavoro stagionale, (art. 24) previdenza e assistenza per i lavoratori stagionali (art.25), modificato dalla legge Bossi-Fini n.189/2002 e dalla legge n.222/2002.

Molti lavoratori domestici in Italia sono irregolari, in particolare donne, impiegate come collaboratrici domestiche e nei servizi di cura per genitori anziani, bambini.

È una risposta sociale all'indebolimento delle reti familiari e alla scarsa capacità delle istituzioni di recepire tali dinamiche in modo efficace.

---

<sup>284</sup>La materia è articolata, per la stipula di un contratto di lavoro subordinato sono state emanate circolari del Ministero del lavoro del 25/01/2005 n.1 e 28/7/2000, n.55.

<sup>285</sup>TAR Sicilia – Catania, sez. quarta-sent. breve 5 giugno 2009-23 giugno 2009, n.1185; TAR Piemonte-Torino 27 marzo 2008-14 aprile 2008, n.615; TAR Sicilia-Palermo-sent. breve 24 aprile 2009-6 maggio 2009, n.865, consultabili in [www.giustizia.amministrativa.it](http://www.giustizia.amministrativa.it).

<sup>286</sup>Il datore di lavoro s'impegna a garantire la "disponibilità di un alloggio per il lavoratore che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica" (lett.a) e a sostenere le spese per il ritorno del lavoratore nel Paese di provenienza (lett.b). Cost. 24 marzo 1988, n.404.

La crescente domanda di collaboratrici familiari ha alimentato un'ampia offerta di lavoro, che ha coinvolto gran parte delle lavoratrici immigrate, anche prive di permesso di soggiorno.

Purtroppo, spesso permane l'irregolarità assicurativa del rapporto di lavoro domestico, anche se moltissime famiglie sono disponibili a regolarizzare i collaboratori domestici, forse perché evitano di versare contributi, di pagare le ferie, la tredicesima e la liquidazione.

La figura della badante, richiesta non solo da famiglie con alto reddito, ma anche con reddito medio o da anziani con una pensione modesta, viene vista come un'alternativa più economica all'assistenza continuativa.

A volte, gli stessi lavoratori stranieri ritengono maggiormente vantaggioso entrare nel mercato irregolare, come colf, badanti, per evitare controlli.

Parecchie donne straniere, con progetti migratori a breve termine, vogliono guadagnare il più possibile, nel minor tempo e con il lavoro irregolare, evadono tasse e contributi, aumentando il proprio reddito effettivo.

I lavoratori domestici possono godere delle tutele previdenziali, come l'indennità di disoccupazione, di maternità, gli assegni per il nucleo familiare ed in presenza di un contratto regolare è più facile cambiare ferie, cambiare i turni, giorni di riposo. Inoltre la regolarità contributiva che documenta un rapporto di lavoro è spesso fondamentale per ottenere il rinnovo permesso di soggiorno.

Il terzo settore, in particolare, le cooperative sociali, disciplinate dalla legge n. 381/91, rivestono rilevanza per "perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana ed all'integrazione sociale dei cittadini, offrendo servizi socio - sanitari ed educativi ( le cooperative comunemente dette "di tipo A") e occasioni di inserimento lavorativo alle persone svantaggiate ( cooperative "di tipo B"). Collaboratori e collaboratrici domestici che arrivano in Italia raramente riescono a cambiare collocazione. Infatti per lo più i domestici (alcune volte la famiglia dei domestici) si sistemano presso l'abitazione del datore di lavoro, con contratto (specificamente con presenza 24H, eccezion fatta per giovedì e domenica) e in tale modo viene superato il problema della ricerca dell'alloggio, anche se spesso, dopo questa prima fase, le domestiche preferiscono lavorare ad ore, passare ad altre attività o ritirarsi dal mercato del lavoro (o perché decidono di ritornare in patria o in seguito a matrimonio).

Spesso, però, lo straniero occupa mansioni più rischiose, assunto con minori tutele, sia dal punto di vista contrattuale (contratti atipici, irregolari), che dal punto di vista organizzativo, (orari più lunghi, maggiori turni).

Lavoro a bassa qualificazione, a cui si ha accesso, “grande imbuto” in cui le donne entrano con facilità, ma da cui è difficile uscire. Difficoltà nell’attivare percorsi di mobilità sociale, anche se fornite di titoli di studio elevati e di attività professionali qualificate svolte nel paese d’origine.

### ***3.1.- La regolazione contributiva dei lavoratori immigrati, in particolare quelli domestici***

Una delle questioni dibattute in materia di lavoro degli extracomunitari è quella relativa alle modalità di interpretazione ed applicazione delle leggi in tema di regolarizzazione della posizione dei lavoratori immigrati, in particolare quelli domestici.

Le norme protagoniste sono l’art. 1, 1° comma, del D. L. 9 settembre 2002, n. 195, in materia di lavoro domestico e l’art. 33 della L. 30 luglio 2002, n. 189, che ha esteso la procedura di regolarizzazione a tutti i tipi di attività lavorativa.

Sul requisito del termine trimestrale di occupazione, quale presupposto per la legalizzazione del lavoro irregolare di cittadini extracomunitari, era sorto un contrasto giurisprudenziale al fine di chiarire se fosse richiesta la vigenza del rapporto di lavoro per tutto l’indicato periodo temporale, ovvero soltanto la sua esistenza in seno ad esso, ancorché non continuativamente. Secondo l’orientamento prevalente dei T.A.R., il requisito dell’aver occupato, «nei tre mesi antecedenti la data di entrata in vigore del decreto, alle proprie dipendenze lavoratori extracomunitari», andava inteso — proprio perché l’uso della preposizione «nei» (diversamente dalla preposizione «per»), non presuppone la necessaria vigenza del rapporto di lavoro per tutto l’indicato periodo temporale, ma soltanto la sua esistenza in seno ad esso — nel senso che sono regolarizzabili i lavoratori che abbiano comunque prestato la loro opera nel corso del trimestre indicato, ancorché non continuativamente.<sup>287</sup> Il Consiglio di Stato, con alcune sentenze della IV Sezione, aveva invece aderito alla tesi opposta, secondo cui il legislatore, nel prevedere la concessione del permesso di soggiorno in sanatoria ai cittadini extracomunitari

---

<sup>287</sup> T.A.R. Emilia Romagna, Parma, 29 marzo 2004, n. 29, in [www.giustiziamministrativa.it](http://www.giustiziamministrativa.it); Id. Lombardia, Brescia, 26 gennaio 2005, n. 43, ibidem; Id. Veneto, 13 febbraio 2004, n. 264, ibidem.



occupati nei tre mesi antecedenti la data di entrata in vigore della legge, ha voluto richiedere l'effettività dell'occupazione per l'intero periodo di riferimento.<sup>288</sup>

Nelle ordinanze di rimessione si è espresso il parere che, in base al tenore letterale della norma ed alle finalità specifiche della stessa, con il termine «nei tre mesi» indicato dalla legge per consentire la regolarizzazione, si debba fare riferimento a chi, al momento dell'entrata in vigore delle norme aveva un rapporto, anche se per un periodo più breve del trimestre, realmente in atto in relazione al quale vi era la concreta volontà delle parti di stipulare un contratto regolare e stabile. Non è dello stesso avviso l'Adunanza plenaria, la quale, nelle due sentenze di identico contenuto, partendo dalla considerazione che le norme citate recano disposizioni di carattere eccezionale e, pertanto, sono derogatorie rispetto alla normativa ordinaria, afferma la non applicazione delle stesse oltre i casi ed i tempi considerati.

Non sarà pertanto possibile regolarizzare la prestazione lavorativa dell'extracomunitario di durata minore di un trimestre. L'Adunanza plenaria si spinge oltre ed afferma che la regolarizzazione può trovare corretta applicazione non solo se il lavoratore è stato occupato per almeno tre mesi, ma la durata minima deve risultare idonea ad offrire un sufficiente

affidamento per la esistenza di un serio impegno lavorativo e la effettiva prosecuzione e la possibile successiva stabilizzazione del rapporto.<sup>289</sup>

### ***3.2. -Contrattazione collettiva, bilateralità e lavoro domestico***

Gli enti bilaterali hanno la funzione di organo misto espressivo della contrattazione collettiva e delle sue regole proceduralizzate, espressivi di un modello di relazioni industriali in cui negoziazione e cooperazione coesistono attraverso lo strumento del comitato misto, che garantisce stabilità e continuità dei rapporti tra i soggetti rappresentativi degli interessi.

Le nuove funzioni attribuite alla bilateralità promossa dai sindacati dei lavoratori e dalle

---

<sup>288</sup> Cons. di Stato, Sez. IV, 13 aprile 2005, n. 1712, in Foro Amm., CdS, 2005, 1081; Id., 14 luglio 2004, n. 5085, ivi, 2004, 2116.

<sup>289</sup> In dottrina, in materia di diritto degli stranieri, v. AA. VV, Diritto degli stranieri, (a cura di Nascimbene), Padova, 2004; Bonetti, La condizione giuridica del cittadino extracomunitario, Rimini, 1993; Pastore, Espulsioni e procedura di regolarizzazione, in Dir. immigrazione e cittadinanza, 1999, 67.

associazioni dei datori di lavoro “comparativamente più rappresentative”, a partire dal d. lgs n. 276/2003, appaiono come una forma di aggiornamento dell’originaria funzione mutualistica degli enti bilaterali: “la promozione di un’occupazione regolare di qualità; l’intermediazione dell’incontro tra domanda offerta di lavoro; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione per l’individuazione dei soggetti più svantaggiati;

la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità contributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute sicurezza sul lavoro e ogni attività o funzione assegnata dalla legge o dai contratti di riferimento” (art. 2 primo comma lett. h del decreto legislativo n.76/2003).<sup>290</sup>

Il «sistema bilaterale» è un fiore all’occhiello della contrattazione collettiva per ogni settore. Tutti gli ultimi rinnovi contrattuali nazionali hanno posto la massima attenzione al sistema della bilateralità. L’obiettivo è sempre lo stesso: erogare servizi e welfare a favore sia dei lavoratori sia dei datori di lavoro.

Anche i lavoratori addetti ai servizi domestici beneficiano delle tutele obbligatorie di carattere previdenziale e assicurativo tipiche del rapporto di lavoro subordinato: trattamenti pensionistici, disoccupazione, ANF, trattamenti di tutela della maternità, malattia e assicurazione INAIL e grazie ad alcuni contratti collettivi nazionali di lavoro anche delle prestazioni della bilateralità.

In questa prospettiva, si cita il CCNL (Contratto collettivo nazionale di lavoro tra Assindatcolf, l’Associazione nazionale dei datori di lavoro domestico, Nuova Collaborazione, ADLC, ADLD, e DONIMA e le organizzazioni sindacali dei lavoratori, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil e Federcolf), che prevede prestazioni aggiuntive previste dalla Cassa Colf (Cassa Assistenza Sanitaria Colf): un ente paritetico costituito per erogare e gestire trattamenti assistenziali ed assicurativi migliorativi rispetto alle prestazioni pubbliche, a favore dei lavoratori e datori di lavoro iscritti. L’applicazione stessa del Ccnl comporta l’iscrizione dei dipendenti e dei datori di lavoro alla Cassa e il versamento dei contributi di assistenza contrattuale, a carico sia del datore di lavoro che del lavoratore.

Cassa Colf ha permesso di realizzare per i lavoratori domestici un piano sanitario di prim’ordine con prestazioni di un certo rilievo (per esempio, quelle odontoiatriche). Certamente, l’attuale Piano sanitario potrebbe essere arricchito con ulteriori prestazioni fornite da Cassa Colf a favore dei lavoratori (per quel che

---

<sup>290</sup>Ballistreri, M. (2009). *Bilateralità e diritto del lavoro in Italia*, in “Diritto e Pratica del Lavoro”, n.18/2009, p. 2731.

riguarda la sanità) ed anche a favore dei datori di lavoro (sotto il profilo assicurativo) - (pensiamo alla rivalsa Inail ed RC).

Tuttavia, il raggiungimento dei nuovi obiettivi della Cassa comporta un riesame dei costi che dovrà necessariamente essere effettuato in sede di accordi bilaterali nell'ambito del rinnovo del Ccnl. Teniamo presente che la nostra società e con essa il mondo del lavoro sta affrontando grandi cambiamenti economici e sociali. La sfida demografica è forse il più sentito tra questi cambiamenti ed il settore del lavoro domestico ne è fortemente coinvolto.

Le funzioni degli organismi bilaterali sono differenziate, sia sul versante delle prestazioni erogate (Durc, assistenza sanitaria complementare, gratifica natalizia), sia sul versante della fonte regolativa (Legge, contratti collettivi, statuti costitutivi degli enti).

Non è possibile qualificare in modo univoco le funzioni della bilateralità, infatti alcuni casi, le prestazioni integrano la disciplina contrattuale, mentre in altri, le prestazioni.

E tra le funzioni della bilateralità, in alcuni casi rientra la gestione del mercato del lavoro e l'intermediazione tra domanda e offerta di manodopera<sup>291</sup>.

#### **4 .- LAVORATORI EXTRACOMUNITARI E PRESTAZIONI SOCIALI**

Il legislatore con la legge n. 388/2000, art. 80, comma 19, ha regolato l'accesso degli stranieri non comunitari alle prestazioni di assistenza sociale, in base al titolo di soggiorno posseduto, prevedendo che «l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concesse [...] agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno».<sup>292</sup>

Tale norma è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte Costituzionale con sentenza n.306/2008, nel suo combinato disposto con l'art. 9, comma 1, D. Lgs. n. 286/1998, nella parte in cui esclude che l'indennità di accompagnamento possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari legalmente soggiornanti nello Stato italiano e in possesso dei requisiti sanitari necessari per la sua concessione, solo perché senza la condizione reddituale stabilita per il rilascio del

---

<sup>291</sup> Fernandez Collados, M.B.(2012). *Il nuovo ruolo dell'intermediazione del lavoro nella crisi economica: le agenzie private di collocamento dopo la ley n. 35/2010*. Editoriale Scientifica.

<sup>292</sup> Ora sostituita dal permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo: art. 9, D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, così come riformulato dall'art. 1, D.Lgs. 8 gennaio 2007, n. 3.

permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, annullando il contenuto dell'art. 41 T.U. immigrazione<sup>293</sup> che equiparava, ai cittadini italiani, gli stranieri titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno, facendoli accedere alle provvidenze e prestazioni socio-assistenziali anche economiche riconosciute ai cittadini dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali.<sup>294</sup>

Il testo originario dell'art. 9 T.U., prevedeva il rilascio della carta di soggiorno a favore degli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato da almeno cinque anni, che avessero un reddito dimostrabile sufficiente per il sostentamento proprio e della famiglia.

L'equiparazione prevista all'art. 41 T.U. si ricollegava all'orientamento del legislatore ordinario espresso con la legge quadro sull'handicap, 5 febbraio 1992, n. 104, ribadito anche dalla legge 8 novembre 2000, n. 328, di riforma dell'assistenza sociale.

Nella Costituzione italiana fondamentali sono le disposizioni che proclamano i diritti inviolabili dell'uomo e i doveri inderogabili di solidarietà sociale (art. 2); il principio di uguaglianza e i divieti di discriminazione (art. 3); il principio di necessaria conformazione dell'ordinamento interno alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, ai trattati internazionali e all'ordinamento comunitario (artt. 10, commi 1, 2, e 117, comma 1, Cost.); la tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo (art. 32) e il diritto all'assistenza sociale (art. 38, commi 1, 3).

Infatti nella nostra Costituzione, vi è una connessione fra il principio della giustizia sociale e il riconoscimento-garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo, e come ribadisce l'art.3 c.2 della Costituzione, per garantire l'uguaglianza sostanziale e la pari dignità sociale dei cittadini, il legislatore ha il compito di rimuovere gli ostacoli economici e sociali che limitano la libertà e l'uguaglianza.

Il legislatore, con la legge n. 104/1992, predisponendo azioni e servizi diretti alla cura, alla riabilitazione, all'inserimento e all'integrazione sociale delle persone handicappate non ha operato discriminazioni fra cittadini e non, facendo rientrare fra

---

<sup>293</sup>Art. 41 DLgs. n. 286/1998 «Gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti».

<sup>294</sup>Chiaromonte, W. (2008). *Le prestazioni di assistenza sociale per i cittadini non comunitari ed il principio di non discriminazione. Una rassegna critica della giurisprudenza nazionale ed europea*, in "Giorn. dir. lav." rel. ind., 103.

i soggetti beneficiari della normativa gli stranieri e gli apolidi, residenti, domiciliati o aventi stabile dimora nel territorio nazionale (art. 3, comma 4); con la legge n. 328/2000, riformando l'assistenza sociale e richiamando l'art. 41 T.U. immigrazione, ha confermato la scelta di equiparare i cittadini italiani e gli stranieri extracomunitari nella fruizione delle prestazioni e delle provvidenze assistenziali (art. 2, comma 1),<sup>295</sup> aumentando il numero di coloro che possono usufruire delle prestazioni e riconoscendo il diritto all'assistenza a coloro che versino in condizioni di povertà con un reddito limitato, incapaci di provvedere alle proprie esigenze per inabilità di ordine fisico e psichico con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro, ovvero siano sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria che rendano necessari interventi assistenziali (art. 2, comma 3).

Inizialmente il legislatore nel 1998 voleva erogare anche agli stranieri regolarmente soggiornanti le misure socio-assistenziali previste dall'art. 38 Cost.; ma, successivamente, il legislatore ha modificato la disciplina restringendo il numero dei potenziali titolari dei diritti assistenziali, poco dopo la pubblicazione della legge n.328/2000.<sup>296</sup>

In realtà con l'art. 41 T.U. erano aumentati i fruitori delle pensioni, assegni e prestazioni erogabili ad invalidi civili, ciechi e indigenti.<sup>297</sup>

L'articolo 38 della Costituzione italiana riconosce a tutti i lavoratori il diritto di ottenere i "mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria".

Il principio di parità di trattamento è riconosciuto già dall'OIL in materia di sicurezza sociale e nel caso di lavoratori stagionali, le convenzioni regolano la disciplina del trasferimento delle contribuzioni versate al sistema pensionistico nazionale.

Le principali misure di sicurezza sociale sono: l'assegno per la famiglia, l'assegno ordinario di invalidità, la pensione di vecchiaia, la disoccupazione ordinaria, l'indennità di maternità, l'assicurazione contro gli infortuni e l'indennità di malattia.

---

<sup>295</sup> Ai sensi del quale: «Hanno diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali i cittadini italiani e, nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali, anche i cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea ed i loro familiari, nonché gli stranieri, individuati ai sensi dell'art. 41 del T.U. di cui al D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286».

<sup>296</sup> Marziale, B. (2009), *Stranieri extracomunitari e prestazioni di assistenza sociale*, da [www.biblio.liuc.it](http://www.biblio.liuc.it).

<sup>297</sup> Bonetti, P. (2004). *L'assistenza e integrazione sociale, in Diritto degli stranieri*, a cura di Nascimbene, Padova, 1032 e ss..

L'assegno per la famiglia, è previsto anche per i lavoratori extracomunitari a determinate condizioni (basso reddito).

L'assegno ordinario di invalidità per i lavoratori dipendenti o autonomi, anche extracomunitari, (non per i lavoratori stagionali), con infermità fisica o mentale, con almeno 5 anni di anzianità contributiva per tre anni.

Per la pensione di vecchiaia, il lavoratore extracomunitario, (non stagionale), conserva i diritti previdenziali e di sicurezza sociale maturati in Italia, può usufruirne anche senza condizioni di reciprocità.

Alle lavoratrici extracomunitarie è riconosciuto il diritto all'indennità di maternità.

Nel caso di infortunio, i lavoratori extracomunitari, come quelli italiani, sono tutelati dall'Inail, che assicura contro danni fisici o economici derivanti da infortuni e malattie causate dall'attività lavorativa.

Per l'indennità di malattia, l'extracomunitario assicurato con l'Inps, ha diritto alle stesse prestazioni previste per i lavoratori italiani.

In caso di rimpatrio, i diritti previdenziali dei lavoratori non comunitari, si ispirano al principio generale della parità di trattamento.

L'art.18 legge 189/2002, sancisce che il lavoratore non comunitario "conserva i diritti previdenziali e di sicurezza maturati".

#### **4.1. -La giurisprudenza sulle prestazioni sociali agli extracomunitari**

L'atteggiamento della giurisprudenza ordinaria di legittimità e di merito nei confronti dell'art. 80 comma 19, legge n.388/2000 è fortemente critico. Dopo l'entrata in vigore della norma<sup>298</sup>, l'INPS aveva disposto l'interruzione dell'erogazione delle prestazioni economiche concesse, in base alla normativa previgente, in favore degli stranieri extracomunitari che non avessero fornito la prova di essere titolari di permesso di soggiorno.<sup>299</sup>

Tale iniziativa, benché avallata da un parere del Consiglio di Stato,<sup>300</sup> è stata considerata illegittima dai giudici ordinari, in quanto la nuova disposizione, innovativa, non può essere considerata frutto di interpretazione autentica dell'art. 41 T.U. e, essendo priva di efficacia retroattiva non poteva eliminare il diritto all'erogazione delle prestazioni assistenziali verso coloro che avevano ottenuto il riconoscimento del beneficio avendo i requisiti richiesti dalle disposizioni in quel momento vigenti.<sup>301</sup>

Anche altre decisioni hanno messo in dubbio la legittimità costituzionale della norma in esame.

Infatti l'ordinanza emessa dal Tribunale di Milano il 13 marzo 2004,<sup>302</sup> pronunciata nel corso di un giudizio promosso da un cittadino egiziano titolare di permesso di soggiorno rilasciato per motivi di lavoro, che dopo aver conseguito il riconoscimento del diritto alla pensione di inabilità in quanto invalido civile pari al 100%, dopo l'entrata in vigore della nuova norma, si era visto sospendere l'erogazione del beneficio, perché privo di carta di soggiorno.

Il ricorrente faceva presente di essere privo di un reddito sufficiente per il proprio sostentamento e di quello della famiglia, proprio a causa dell'invalidità per la quale in precedenza gli era stata concessa la pensione ed il Tribunale faceva riferimento agli artt. 38 e 2, 3, 10, 35 e 117, comma 1, Cost., assumendo che i benefici economici previsti dalla legge sull'invalidità civile n. 118/1971 sono oggetto di diritti "fondamentali" della persona, e quindi non suscettibili, di subire limitazioni nei confronti degli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato.

---

<sup>298</sup>La disposizione è entrata in vigore il 1° gennaio 2001, come precisato dall'art. 158, comma 3, legge n. 388/2000.

<sup>299</sup>Chiaromonte, W., nota cit., 107 e ss..

<sup>300</sup>Cons. di Stato, Sez. I, parere del 28 febbraio 2001, Sez. n. 76/2001, reperibile in allegato alla Circolare Min. Int. — Dir. Gen. Servizi soc. n. 12 del 9 aprile 2001, sul sito [www.anolf.it/circolari/minint](http://www.anolf.it/circolari/minint).

<sup>301</sup>Cass. 10 gennaio 2005, n. 1117, e Cass., 4 agosto 2005, n. 16415.

<sup>302</sup>Trib. Milano, 13 marzo 2004 (ord.), in Riv. Giur. Lav., 2005, II, 380, con nota di Di Stasi, Sicurezza sociale e accesso alle prestazioni dello straniero.

Anche il Tribunale di Monza<sup>303</sup> si è pronunciato in modo analogo per un cittadino somalo munito di permesso di soggiorno e, dunque, regolarmente presente nel nostro Paese, al quale, dopo l'entrata in vigore dell'art. 80, comma 19, mancando la carta di soggiorno, gli era stata negata la corresponsione della pensione di inabilità, che con la normativa previgente gli era stata riconosciuta.

La Corte costituzionale con sentenza n. 324/2006 si è pronunciata a tal proposito, indicando la strada per giungere all'accoglimento della domanda proposta dagli interessati sulla base della normativa esistente, esprimendo un disagio nell'affrontare il tema della discriminazione tra cittadini e stranieri rispetto alle prestazioni di assistenza sociale.

Il Tribunale di Brescia, poi, il 15/01/2017 ha sostenuto che le provvidenze assistenziali, poste a tutela di diritti fondamentali della persona, rivestono carattere "universalistico" e di conseguenza devono essere usufruiti dai cittadini e dagli stranieri.

#### **4.1.2.- La sentenza della Corte costituzionale n.306/2008**

La Corte Costituzionale, affrontando il problema della conformità ai principi costituzionali dell'art. 80, comma 19, legge n. 388/2000 e dell'art. 9, comma 1, D.Lgs. n. 286/1998 giunge ad una declaratoria di incostituzionalità delle norme che esigono, oltre ai requisiti sanitari e di durata del soggiorno in Italia stabiliti per il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, la titolarità di un reddito e la disponibilità di un alloggio per l'attribuzione dell'indennità di accompagnamento, precisando che spetta ai disabili non autonomamente deambulanti, o che non siano in grado di compiere da soli gli atti quotidiani della vita, per il solo fatto delle minorazioni e, quindi, indipendentemente da qualsiasi requisito reddituale e rientra nelle prestazioni assistenziali e, più in generale [...] attiene alla "sicurezza o assistenza sociale".

Di conseguenza l'individuazione dei beneficiari deve avvenire nel rispetto dei principi di ragionevolezza, invece viene violato dalle norme citate, che subordinano l'attribuzione di tale indennità al possesso di un titolo di soggiorno (si richiede per il suo rilascio, tra l'altro, la sussistenza di requisiti reddituali), creando una disparità di trattamento, che va in contrasto con l'art.3, 2 e 32 della Costituzione, incidendo sul diritto alla salute inteso come diritto fondamentale della persona «ai rimedi possibili

---

<sup>303</sup>Trib. Monza, 2 marzo 2005 (ord.), in Riv. Giur. Lav., 2005, II, 380, con nota di Di Stasi, cit.



[...] alle menomazioni prodotte da patologie di non lieve importanza», ma anche con gli artt. 38 e 10, comma 1, della Cost.

La Consulta nella pronuncia n. 306/2008 ha ammesso che l'erogazione di alcune prestazioni possa essere subordinata al possesso di un titolo di soggiorno dello straniero che «ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata», ma che non possano esserci discriminazioni per gli stranieri con limitazioni del godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini».

Il giudice ha pronunciato l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, in materia di accesso agli stranieri extracomunitari alle prestazioni assistenziali, tuttavia, ha confermato un atteggiamento di "prudenza" riguardo ai requisiti reddituali e di alloggio. Al legislatore ordinario è attribuita un margine di discrezionalità rispetto all'apprezzamento della qualità, della misura e delle modalità di erogazione delle provvidenze da adottare, (margine che ai sensi del nuovo art. 117, comma 2, lett. m), così come al legislatore regionale per quanto riguarda la predisposizione di prestazioni e benefici ulteriori in materia di diritti civili e sociali, rispetto a quelli "essenziali" già determinati con legge statale su tutto il territorio nazionale.

E' da chiarire con quali limiti possano essere individuate "determinate categorie di beneficiari ad esclusione di altre e, in particolare, se possano venire esclusi gli stranieri".

Per rispondere a questo interrogativo occorre partire dal riconoscimento costituzionale del diritto all'assistenza sociale, il quale assume un ruolo diverso se viene considerato come espressione del diritto alla vita e alla dignità dell'uomo in quanto tale, estendendo le tutele di cui all'art. 38 Cost. anche agli stranieri non comunitari), oppure se si attribuisce ai diritti sociali una posizione diversa da quella assunta da altri diritti fondamentali, quali i diritti di libertà e il diritto alla salute.

Secondo quest'ultimo orientamento, tradizionalmente seguito<sup>304</sup>, vi sarebbe equiparazione tra cittadini italiani, cittadini UE e stranieri extracomunitari (regolarmente soggiornanti) «si apprezza essenzialmente con riguardo ai diritti civili [...], mentre in ordine ai diritti sociali non può affermarsi la stessa equiparazione», può risultare decisivo per alcuni di questi il grado di collegamento con la comunità nazionale<sup>305</sup>.

---

<sup>304</sup>Pace, A. (1992). *Problematica delle libertà costituzionali*. Parte generale, Padova, 143 e ss..

<sup>305</sup>Magnanensi-Passaglia-Rispoli (2008, settembre 25/26). (a cura di), *La condizione giuridica dello straniero extracomunitario*. Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti

Oggi il rapporto fra i diritti tutelati ex art. 38, il principio solidaristico e quello di uguaglianza, ha portato ad una attuazione evolutiva del riconoscimento costituzionale dell'assistenza, sia per quanto riguarda le fattispecie, che i soggetti beneficiari delle prestazioni assistenziali.

Per chi considera il diritto all'assistenza come un diritto inviolabile dell'uomo, l'art. 2 della Costituzione. quale norma aperta, vera e propria "porta di ingresso" per il riconoscimento di una serie sempre più ampia di diritti, anche non specificamente previsti da norme costituzionali,<sup>306</sup> l'equiparazione fra cittadini italiani e stranieri nell'uso delle prestazioni assistenziali e delle misure di integrazione sociale non appare ostacolata neppure dall'art. 38 che nell'individuare i soggetti beneficiari delle tutele, al comma 1 si riferisce ai soli cittadini, invece nel caso dei diritti inviolabili ci si riferisce alla persona, comprendendo anche gli stranieri.

La Corte, dopo aver riconosciuto la legittimità di scelte di politica legislativa dirette a «subordinare [...] l'erogazione di determinate prestazioni (assistenziali), non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza, alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata», precisa che «una volta che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini».

La precisazione è riferita ai «diritti fondamentali della persona», nel cui ambito il giudice ricomprende il diritto alla salute, ricollegando la sua tutela, all'art. 2, all'art. 10, comma 1, della Cost., invece il diritto all'assistenza sociale previsto all'art. 38 rimane marginale, probabilmente in ragione dell'oggetto stesso del giudizio di merito basato sul diritto all'erogazione dell'indennità di accompagnamento prevista dal legislatore in favore dei soggetti totalmente invalidi, non in grado di provvedere, senza un'assistenza continua, agli «atti quotidiani della vita» e, dunque, privi di qualsiasi autonomia. Forse proprio questa particolarità spiega perché la Corte non abbia esteso, come pure le sarebbe stato possibile ai sensi dell'art. 27, L. 11 marzo 1953, n. 87, la declaratoria di incostituzionalità anche alle altre prestazioni assistenziali considerate dall'art. 80, comma 19, legge n. 388/2000, alcune delle

---

costituzionali italiana, spagnola e portoghese. Madrid, 25-26 settembre 2008, 99, reperibile sul sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>306</sup> Di questo orientamento, fra i tanti, Barbera (1975) Commento all'art. 2, in *Comm. Cost.* a cura di Branca, Bologna-Roma, 50 e ss..

quali, come l'assegno sociale, che può prescindere dall'esistenza di uno stato di invalidità<sup>307</sup>.

#### 4.1.3. -Posizioni e prestazioni previdenziali

Per quanto riguarda la posizione previdenziale dei lavoratori e delle lavoratrici extracomunitarie si può sottolineare che lo straniero regolare, in base al principio di parità di trattamento con il lavoratore nativo, stabilito dalla convenzione OIL n.143/75 e dall'art.2 T.U., usufruisce di tutte le prestazioni previdenziali e pensionistiche.<sup>308</sup>

Esistono delle eccezioni ad esempio per il regime previdenziale del lavoratore stagionale, infatti l'art.25 T.U. esclude per questi lavoratori l'assegno per il nucleo familiare e l'assicurazione contro la disoccupazione volontaria, quindi i contributi vengono versati dal datore di lavoro all'Inps e destinati a favore degli immigrati.

Eccezione è anche il rimborso dei contributi versati dal lavoratore in caso di rimpatrio, infatti l'art.22 comma 13, T.U. novellato dalla L. 189/2002 precisa che il lavoratore che ritorna nella sua terra conserva i diritti previdenziali, ma potrà usufruirne a partire dal compimento del sessantacinquesimo *anno di età, pur prescindendo* dal requisito contributivo minimo previsto per il pensionamento.

Invece per il lavoratore irregolare vale quanto previsto dall'art. 2126 c.c. e dall'art.3 D. Lgs. n.119/2012, in termini di presunzione relativa di almeno tre mesi di durata minima del rapporto di lavoro.

Per evitare l'accesso fraudolento all'indennità di disoccupazione agricola a danno dell'Inps, sono necessari alcuni requisiti: anzianità assicurativa di due anni,

---

<sup>307</sup> Deve tuttavia prendersi atto che, successivamente, la stessa Corte, con sentenza 23 gennaio 2009, n. 11 — reperibile sul sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), con nota di Guarnier, Ancora sul diritto degli stranieri alla pensione di inabilità. Cronaca di un'incostituzionalità annunciata, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del citato art. 80, comma 19, legge n. 388/2000 e dell'art. 9, comma 1, D.Lgs. n. 286/1998 (così come riformulato dall'art. 1, comma 1, D.Lgs. n. 3/2007) «nella parte in cui escludono che la pensione di inabilità, di cui all'art. 12 della legge n. 118/1971, possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti, per effetto del D.Lgs. n. 3/2007, per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo». La nuova declaratoria di illegittimità costituzionale, a differenza della precedente — in cui si faceva specifico e non secondario riferimento anche all'art. 32 Cost., oltre che, in modo più sfumato, all'art. 38 della stessa Carta — è invece fondata esclusivamente sull'art. 3 Cost., il che permette di intuire le potenziali, significative ricadute di quest'ultima pronuncia sull'accesso, da parte degli stranieri extracomunitari, alle provvidenze assistenziali.

<sup>308</sup>Ferrara, M.D. (2017). *Status degli stranieri e questioni di welfare tra diritti e inclusione sociale*, in RDSS, nd., 265 ss..

compreso quello per cui è richiesta l'indennità, come operaio agricolo a tempo determinato e il conseguimento di almeno 102 contributi giornalieri, come accredito complessivo nell'anno per il quale è richiesta l'indennità e nell'anno precedente.

Per gli operai a tempo determinato deve essere stato accreditato almeno un contributo settimanale al primo gennaio antecedente a quello per cui viene richiesta la prestazione o in qualsiasi altro anno precedente.

Per il requisito assicurativo è necessaria l'iscrizione in appositi elenchi nominativi a seguito di comunicazione datoriali.

Spesso le giornate lavorate dagli stranieri, anche regolari, sono state denunciate ed attribuite a lavoratori fittizi che godevano delle prestazioni.

L'esclusione del lavoratore extracomunitario regolare dall'indennità di disoccupazione, lo porta ad un disinteresse a pretendere dal datore di lavoro la corretta denuncia dei giorni lavorati, non potendo beneficiare della prestazione<sup>309</sup>.

#### **4.1.4. -La tutela contro gli infortuni sul lavoro**

Anche per i lavoratori domestici si applicano le tutele antiinfortunistiche, di cui al Testo Unico in materia e sicurezza nei luoghi di lavoro, emanato con decreto legislativo 9 aprile 2008 n.81, finalizzate a garantire una nuova concezione in materia di sicurezza, che metta la persona al centro degli interventi previdenziali. L'art. 53 prevede che il datore di lavoro è tenuto a denunciare all'istituto assicuratore gli infortuni e le malattie professionali.<sup>310</sup> La legge 1 dicembre 2018 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge, 4 ottobre 2018, n.113 recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, all'art.99 ha apportato delle novità. Inoltre, a decorrere dal 1 luglio 2018, sono state rivalutate le ammende previste con riferimento alle contravvenzioni in materia d'igiene, salute e sicurezza sul lavoro e le sanzioni amministrative pecuniarie previste dal Dgl. N.81.

---

<sup>309</sup>McBritton, M., (2017), *Migrazioni economiche e ordinamento italiano, una prospettiva giuslavoristica*, Cacucci ed..

<sup>310</sup>L'art. 32, c.6 del Dlgs, 21 giugno 2013, n.69 convertito dalla legge 9 agosto 2013, n.98 semplifica gli adempimenti formali in materia di lavoro e della riduzione degli oneri amministrativi a carico dell'impresa e ha previsto che il datore di lavoro non avrà più l'obbligo di comunicare l'accaduto all'autorità locale di pubblica sicurezza, a decorrere dal 1 gennaio 2014 l'Inail trasmette telematicamente, mediante il sistema informativo Nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro i dati relativi alle denunce d'infortuni.

## 5.- IL LAVORO AGRICOLO

Le organizzazioni criminali che operano lo sfruttamento lavorativo, traggono vantaggi dalla vulnerabilità dei migranti e dal loro bisogno di sostentamento, che li porta ad accettare orari molto lunghi, senza pause.

Si tratta di un mercato del lavoro caratterizzato da forme di lavoro spesso irregolari, con condizioni di elevato sfruttamento e scarse possibilità contrattuali per i lavoratori e le lavoratrici.

In materia di sfruttamento lavorativo manca una definizione chiara: lavoro forzato, tratta, termini utilizzati per descrivere la violazione dei diritti umani e sociali dei lavoratori migranti.

L'OIL definisce "lavoro forzato" quello estorto ad una persona sotto minaccia di una punizione o per il quale la stessa non si sia offerta spontaneamente.<sup>311</sup> Sono indicatori dello sfruttamento lavorativo: l'inganno circa le condizioni di vita, il salario basso, le pessime condizioni di lavoro, il mancato accesso all'istruzione; sono indicatori di reclutamento coercitivo: la violenza sulle vittime, la confisca dei documenti, la tratta, mentre indicatori di reclutamento tramite sfruttamento di una condizione di vulnerabilità: abuso delle condizioni di irregolarità, di credenze culturali e religiose.

Per combattere più efficacemente il fenomeno del caporalato è stata approvata la nuova legge n.199/2016, che estende responsabilità e sanzioni anche agli imprenditori che fanno ricorso allo sfruttamento del lavoro il "caporalato", come dianzi evidenziato presente soprattutto nei settori dell'agricoltura e dell'edilizia e viene applicato a soggetti in grande difficoltà economica, immigrati irregolari senza permesso di soggiorno, pagati pochissimo, che subiscono maltrattamenti da parte dei "caporali", i quali gestiscono il traffico dei lavoratori, senza applicazione dei contratti di lavoro, con bassissimo salario di poche decine di euro al giorno, utilizzando, quindi, l'interposizione di forza lavoro.

Vi sono nuove forme di "caporalato collettivo" che utilizzano strumenti apparentemente legali (cooperative), assumendo con un contratto a chiamata, ma indicando minori giorni di quelli effettivamente lavorati.

Oggi è in crescita il lavoro irregolare in agricoltura, a cui solitamente viene associato il caporalato.

La nuova legge, semplifica il reato, già previsto all'art.603 del codice penale, introducendo una fattispecie base che prescinde da comportamenti violenti, la

---

<sup>311</sup>N.29 del 1930 art.2 comma 1.

sanzionabilità pure del datore di lavoro e non solo dell'intermediario. Tra gli indici di sfruttamento vengono aggiunti il pagamento di retribuzioni palesemente difformi da quanto previsto dai contratti collettivi nazionali e territoriali stipulati dai sindacati cosiddetti "comparativamente più rappresentativi". Il perno sul quale si regge la nuova repressione dello sfruttamento illecito di manodopera, sembra essere l'approfittamento dello stato del bisogno del migrante.

L'ultima parte della legge introduce norme di tutela e sostegno al lavoro agricolo. Tra le misure di contrasto a forme di sfruttamento della manodopera nel settore agricolo ricordiamo anche l'istituzione della cosiddetta rete del lavoro agricolo di qualità.<sup>312</sup>

Numerosi sono i gruppi di lavoratrici e di lavoratori migranti vittime di sfruttamento e di tratta. Si tratta di migranti intraeuropei che si spostano, molti originari della Romania, ma pure moldavi, ucraini, albanesi, oltre cittadini non appartenenti all'UE che attraversano il Mediterraneo o la cosiddetta "Rotta Balcanica".

L'utilizzazione delle cittadine e cittadini comunitari rappresenta una forza lavoro a bassissimo costo, con vantaggio per i datori perché non incorrano nel reato dell'impiego di manodopera priva di permesso di soggiorno.

La Migrazione dell'Est Europa è maggiormente femminile, donne con forma di vulnerabilità che si riflette in dinamiche di sfruttamento, inteso come violazione della dignità e dei diritti umani, tutelati dall'art.3 della Costituzione Italiana e dagli art.4 e 23 della Carta Sociale Europea.

Spesso in Italia le donne migranti vengono sfruttate nell'ambito domestico ed agricolo. In Sicilia, nelle campagne del ragusano, si assiste ad una dinamica tra scelta e coercizione, allo sfruttamento lavorativo si sovrappone spesso quello sessuale (anche in parte nel lavoro domestico).

L'agricoltura dagli anni 70 non è più solo stagionale, data la coltura in serra, con presenza di manodopera straniera, dapprima tunisina e dal 2007 anche rumena.

Nel settore agricolo può valutarsi la normativa di contrasto al "caporalato" e lo sfruttamento del lavoratore migrante (dodici ore e mezzo di lavoro per 15 euro al giorno), spesso cedendo alle pressioni del "padrone" attraverso ricatto e pressione psicologica: bisogna quindi contrastare, questo "possesso" da parte dei datori di lavoro nei confronti delle donne che lavorano per loro.

---

<sup>312</sup>Art.6 D.L. 24/6/2014 n.91, convertito con modificazione in legge n.116/1914.

Proprio per la condizione di vulnerabilità, spesso si ha un consenso allo sfruttamento: nel lavoro agricolo non viene violato il diritto all'unità familiare e al diritto dei bambini a crescere con le madri (al contrario delle donne impiegate nel lavoro domestico e nella cura), che sono quasi sempre costrette ad allontanarsi dai figli, lasciandoli nel paese d'origine.

La Direttiva n. 36/2011 considera tale dichiarazione di consenso irrilevante, in quanto si tratta di diritti fondamentali violati; bisognerebbe, però, identificare il reato di sfruttamento e tratta, individuando gli attori responsabili delle violazioni.

Le lavoratrici delle serre, sono spesso donne che vivevano nel loro Paese in povertà assoluta e quindi, il lavoro sfruttato rappresenta, comunque, una forma di sopravvivenza.

Bisogna contrastare lo sfruttamento dei lavoratori migranti, mediante una presa di posizione forte da parte dei diversi attori del mondo del lavoro (sindacati, imprese, centri per l'impiego, associazioni), della politica e potenziare regolari canali pubblici di intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro.

### ***5.1. - I lavoratori agricoli stranieri***

Già nel 2012, in Italia quasi 150.000 operai agricoli dipendenti extra comunitari costituivano il 15% del totale dei lavoratori del settore, al Sud e quasi il 25% e nelle isole il 10%.

Un rapporto di Amnesty International sullo sfruttamento dei lavoratori migranti in agricoltura,<sup>313</sup> ha affermato che l'Italia deve rivedere le politiche che contribuiscono allo sfruttamento dei lavoratori migranti e che violano il loro diritto a condizioni di lavoro giuste e favorevoli e all'accesso alla giustizia.

Infatti, i lavoratori migranti nel settore agricolo italiano sono impiegati in lavori poco qualificati, spesso stagionali o temporanei, per lo più nel settore agricolo, nelle province del Sud.

Una ricercatrice del Segretariato Internazionale di Amnesty International ha dichiarato che “il controllo dell'immigrazione non deve essere portata avanti a danno dei diritti umani” e che l'esito spesso per i lavoratori migranti consiste in salari ben al di sotto di quelli concordati tra le parti sociali, ritardato o mancato pagamento, luoghi di lavoro insicuri.

---

<sup>313</sup>CS 147: 18/12/2012.

Bisognerebbe modificare le politiche in materia di immigrazione, concentrandosi soprattutto sui diritti dei migranti, garantendo un efficace accesso alla giustizia, che spesso ricevono retribuzioni inferiori, a parità di lavoro, rispetto al salario italiano minimo concordato e lavorano un maggior numero di ore.

Le vittime dello sfruttamento in campo lavorativo sono africani, asiatici, ma anche bulgari, rumeni, albanesi.

Eppure, afferma la Coldiretti, che molti distretti di eccellenza del Made in Italy sopravvivono grazie al lavoro degli immigrati.

L'agricoltura italiana "parla" sempre più straniero, moltissimi immigrati da diverse nazioni, con un'età media di circa 35 anni.

Spesso il lavoro in agricoltura, costituisce il trampolino di lancio, in attesa di una migliore occupazione, ma gli immigrati rimangono vittime anche di evasione e / o elusione contributiva, in quanto vengono riconosciute poche giornate di lavoro, in tal modo viene compromesso il raggiungimento dei requisiti per una serie di diritti previdenziali e assistenziali fondamentali (sostegno al reddito tramite indennità di disoccupazione agricola, assegno del nucleo familiare, ferie, malattia, infortunio, maternità).

E' necessario gestire il mercato del lavoro agricolo, in quanto l'agricoltura potrebbe diventare un luogo di accoglienza, di opportunità di integrazione per gli immigrati, offrendo loro dignità costituendo così per l'Italia e un vantaggio per lo sviluppo di uno dei settori strategici dell'economia.

## **6. -IL CONTRASTO AL VECCHIO E NUOVO CAPORALATO**

Il caporalato è un fenomeno degenerativo sul piano sociale, nel quale sono ricomprese sia l'attività primaria, costituita dalla mera intermediazione illegale - cd. caporalato in senso stretto - sia altre manifestazioni illecite comprendenti anche l'uso arbitrario della violenza, sino a giungere a vere e proprie forme di riduzione in schiavitù - c.d. caporalato in senso lato. Si tratta di attività che hanno come fine ultimo lo sfruttamento della forza lavoro, a tutto scapito dei diritti fondamentali dell'individuo. Come si avrà modo di specificare in seguito, questa pratica, le cui radici risalgono nel tempo, è diffusa ancora oggi in Italia e costituisce un punto d'incontro illegale tra le esigenze del committente, che riceve un servizio a costi più bassi, e quelle del caporale, che trae profitto dall'attività di intermediazione. I settori più esposti al caporalato sono l'agricoltura, dove il fenomeno è incentivato anche



dalla necessità di far fronte alla stagionalità delle colture che richiedono la concentrazione di molti operai per periodi brevi, e l'edilizia. Si registrano casi rilevanti anche nel settore manifatturiero e in quello turistico.<sup>314</sup>

### **6.1.- La versione originaria del nuovo art. 603-bis c.p.**

L'insufficienza della disciplina repressiva esistente in relazione agli interessi meritevoli di protezione e alla nuova normativa sovranazionale imponevano un rinnovamento nella politica legislativa di contrasto del caporalato e dello sfruttamento del lavoro. Il 1° marzo 2011, durante la XVI legislatura, veniva presentato al Senato il disegno di legge A.S. 2584, avente ad oggetto «Misure volte alla penalizzazione del fenomeno d'intermediazione illecita di manodopera basata sullo sfruttamento dell'attività lavorativa» e veniva previsto, un nuovo articolo 603-*bis*.

Anche quest'ultimo testo non venne però approvato, poiché nelle more dell'esame parlamentare il Governo aveva emanato il decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, che introduceva il nuovo delitto di intermediazione illecita e sfruttamento di lavoro all'art. 603-*bis* c.p..

Anche questo testo non è stato approvato, in quanto il Governo aveva emanato il decreto legge 13 agosto 2011, n.138 che introduceva il nuovo delitto di intermediazione illecita e sfruttamento di lavoro all'art. 603 *bis* c.p..<sup>315</sup>

Il legislatore, preso atto dell'inadeguatezza delle norme rappresentate dal previgente sistema contravvenzionale, ritoccato in funzioni di deterrenza dalla Legge Biagi (d.lgs. n. 276/2003), ha così centrato la sanzione sulla lesione della personalità individuale del lavoratore, collocando il nuovo delitto, nel Titolo XII del Libro II del codice penale tra quelli contro la persona ed in particolare tra i delitti contro la libertà individuale, assimilandolo alle più gravi e odiose condotte di asservimento e schiavitù. L'art. 603-*bis*, nella prima versione, puniva, salvo che il fatto costituisse più grave reato, “chiunque svolgesse una attività organizzata di intermediazione reclutando manodopera o organizzandone l'attività lavorativa caratterizzata da

---

<sup>314</sup>Vivarelli, M.G.(2008). *Il caporalato: problemi e prospettive*, in “Foro Amministrativo”, 10, p. 2917 e ss..

<sup>315</sup>Insieme al decreto veniva presentato al Senato il disegno di legge A.S. 2889 di conversione in legge, successivamente passato alla Camera dei Deputati come atto A.C. 4612, per essere approvato il 14 settembre con la legge n.148.

sfruttamento, mediante violenza, minaccia o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori”.

L'oggetto della tutela penale è ormai lo *status libertatis*, inteso come il complesso delle manifestazioni che si riassumono in tale stato, e la cui negazione comporta una deprivazione della personalità dell'individuo.

Il bene giuridico tutelato dalla nuova fattispecie è la dignità umana del lavoratore, svilita dallo sfruttamento da parte del caporale.<sup>316</sup>

Si richiedeva che la intermediazione finalizzata allo sfruttamento fosse realizzata necessariamente mediante violenza, minaccia o intimidazione, nonché mediante l'approfittamento dello stato di bisogno o di necessità della vittima, e tra gli indici di sfruttamento, di cui al comma 2, si prevedeva anche la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza, o a situazioni alloggiative particolarmente degradanti: se fosse stata provata una condizione di soggezione continuativa rispetto al datore di lavoro o al caporale, sarebbe stata riconosciuta la schiavitù, altrimenti, forse, avrebbe trovato applicazione l'art. 603-*bis* c.p..

Il fine della previsione del reato è quello di proteggere lo stato di libertà del lavoratore.<sup>317</sup>

Chiarito l'oggetto di tutela del nuovo delitto è più semplice comprendere il senso della clausola di riserva che apre il testo sia del vecchio art. 603-*bis*, che di quello novellato nel 2016: «salvo più grave reato»; si vuole colpire in particolare il caporalato c.d. grigio, cioè quei fatti di sfruttamento che non si esauriscono né nella mera violazione delle contravvenzioni in materia di somministrazione e intermediazione di lavoro di cui al d.lgs. n. 276/2003, ma nemmeno raggiungono una condizione di asservimento e assoggettamento tale da integrare il delitto di cui all'art. 600 c.p. (ma anche la tratta di persone, l'acquisto e l'alienazione di schiavi di cui, rispettivamente, agli artt. 601 e 602 c.p. o del delitto di estorsione) cioè di quelle forme di annullamento della personalità/volontà del lavoratore.

Il criterio di distinzione, in definitiva, si articolava sull'intensità della soggezione del lavoratore e sulla costrizione al lavoro: risultava difficile la prova del grado di assoggettamento, che sarebbe dovuto essere totale, nel caso della riduzione e mantenimento in servitù, e limitato nel tempo e nello spazio, nel caso del delitto di

---

<sup>316</sup>Cfr. Giuliani, A. (2012). *I reati in materia di “caporalato”, intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*. Padova University Press, 2015, 138 s.; e Scorza, Le novità rilevanti per il diritto penale nelle recenti manovre “anti-crisi”, in *Legisl. Pen.*, 14.

<sup>317</sup>De Santis G.. (2018). *Caporalato e sfruttamento di lavoro: politiche criminali in tema di protezione del lavoratore. Pregi e limiti dell'attuale disciplina*. Seconda parte, in” *Responsabilità civile e previdenza*”, fasc. 5.

cui all'art. 603-*bis* c.p., posti anche gli indici di sfruttamento di cui al comma 2 dell'art. cit. c.p., che sembravano descrivere situazioni di asservimento completo e continuativo, molto più vicini al delitto di riduzione in schiavitù che a quello di intermediazione illecita. Per quanto riguarda la costrizione al lavoro, la distinzione tra le due fattispecie sfumava visto il riferimento in entrambe le ipotesi all'approfittamento della situazione di necessità della vittima degradanti: se fosse stata provata una condizione di soggezione continuativa rispetto al datore di lavoro o al caporale, sarebbe stata riconosciuta la schiavitù, altrimenti, forse, avrebbe trovato applicazione l'art. 603-*bis* c.p. , da intendersi, secondo la lettura giurisprudenziale, come «qualsiasi situazione di debolezza o di mancanza materiale o morale atta a condizionare la libertà della vittima»<sup>318</sup> e all'introduzione, in seguito alla novella del 2014, nel comma 2 dell'art. 600 c.p. del concetto di « approfittamento della situazione di vulnerabilità ».

## ***6.2. -La strumentazione legale a tutela del lavoratore straniero irregolare contro lo sfruttamento***

La l. 30 dicembre 1986, n. 943, «Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine», di attuazione della Convenzione OIL n. 143/1975 (ratificata dalla l. 10 aprile 1981, n. 158), é stato il primo testo legislativo a disciplinare il fenomeno migratorio in termini di tutela non più del solo ordine pubblico, ma anche della sfera individuale, personale ed umana del lavoratore migrante extracomunitario.

L'art. 12 di questa legge introduceva al comma 1 il reato di intermediazione illecita di movimenti di lavoratori migranti ai fini dell'occupazione, punendo «chiunque compi[va], in violazione della presente legge, attività di intermediazione di movimenti illeciti o comunque clandestini di lavoratori migranti ai fini dell'occupazione in provenienza, o a destinazione del proprio territorio o in transito attraverso lo stesso, ovvero impiega[va] lavoratori immigrati extracomunitari in condizioni illegali al fine di favorirne lo sfruttamento» con la reclusione da uno a cinque anni e, per ogni lavoratore reclutato, con la multa da Lire 2 milioni a Lire 10 milioni. Al comma 2 dell'art. 12 si puniva con l'ammenda da Lire 500 mila a Lire 2 milioni e, nei casi più gravi, con l'arresto da tre mesi ad un anno «il datore di lavoro

---

<sup>318</sup> Cass. Pen., Sez. V, 13 novembre 2008, n.46128.

che occupasse alla sue dipendenze lavoratori immigrati extracomunitari sprovvisti dell'autorizzazione al lavoro prevista dalla presente legge».

Il T.U. sull'immigrazione (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286),<sup>319</sup> ha provveduto ad introdurre la fattispecie di illecita occupazione di lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno all'art. 22, comma 10, che puniva, con la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno o con l'ammenda da Lire 2 milioni a Lire 6 milioni, il datore di lavoro che occupasse alle proprie dipendenze lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno previsto dalle norme in materia, ovvero il cui permesso fosse scaduto, revocato o annullato. Successivamente, con la l. 30 luglio 2002, n. 189, l'art. 22 T.U. fu riformulato e la contravvenzione fu collocata al comma 12 dello stesso, prevedendo, accanto all'arresto da tre mesi ad un anno, l'ammenda di 5.000 Euro per ogni lavoratore impiegato. Dopo la modifica apportata dall'art. 5, comma 1-ter, d.l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito nella l. 24 luglio 2008, n. 125, la fattispecie illecita ha assunto natura di delitto «Il datore di lavoro che occupa alle proprie dipendenze lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno previsto dal presente articolo, ovvero il cui permesso sia scaduto e del quale non sia stato chiesto, nei termini di legge, il rinnovo, revocato o annullato, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa di 5.000 Euro per ogni lavoratore impiegato ». Con l'introduzione della circostanza aggravante ad effetto speciale di cui al comma 12-bis dell'art. 22 T.U., ad opera del d.lgs. 16 luglio 2012, n. 109 (c.d. « Legge Rosarno»), di attuazione della Direttiva 2009/52/CE in virtù del quale: « Le pene per il fatto previsto dal comma 12 [dell'art. 22 T.U.] sono aumentate da un terzo alla metà: a) se i lavoratori occupati sono in numero superiore a tre; b) se i lavoratori occupati sono minori in età non lavorativa; c) se i lavoratori occupati sono sottoposti alle altre condizioni lavorative di particolare sfruttamento di cui al comma 3 dell'articolo 603-bis c.p. », rafforzano della tutela dello straniero irregolare, sottoposto a condizioni di lavoro gravose e vessatorie.<sup>320</sup> Tale norma in definitiva contiene già una indicazione circa la presenza di una condizione di sfruttamento del lavoro.

---

<sup>319</sup> Intanto la legge di delega della riforma, la n. 40/1998, aveva abrogato l'art. 12, l. n. 943/1986.

<sup>320</sup> Nel frattempo è stata modificata la fattispecie dell'art. 603 – bis. Il d.lgs. n.109/2012 ha aggiunto all'art. anche i commi 12 – *quater* e 12 – *quinquies*, che disciplinano il rilascio del permesso di soggiorno “per motivi umanitari”. Sul regime del permesso di soggiorno umanitario è intervenuto il d.l. n.113/2018 (c.d. “d.l. Salvini”), convertito in l. 1 dicembre 2018 n.132. che oltre alle ipotesi tipiche, come quella per il particolare sfruttamento lavorativo ex art. 22, comma 12-*quater*, ha aggiunto tre fattispecie speciali (per cure mediche, calamità e atti di particolare valore civile).

### 6.3. -Il “Caporalato” in Italia

Il caporalato, ossia l’intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro, è un fenomeno diffuso.

Ma cosa è il caporalato? Il termine notoriamente allude ai cosiddetti “caporali”, le famigerate figure che si occupano di procurare manodopera a basso costo per lavori di fatica. Il loro ruolo è quello di reclutare persone e trasportarle sul luogo di lavoro, come cantieri e campi agricoli, incassando un compenso concordato in precedenza.<sup>321</sup> Il meccanismo di selezione è abbastanza elementare: i caporali si appostano in determinate zone e caricano le persone interessate su mezzi propri, con partenza nelle primissime ore del mattino. I due settori di maggiore diffusione storica del fenomeno sono l’edilizia e soprattutto l’agricoltura, in particolare nel Mezzogiorno d’Italia.<sup>322</sup>

Il caporale accompagna i lavoratori reclutati sul luogo di lavoro per poi talvolta continuare l’opera accessoria alla intermediazione sorvegliandoli, e magari provvedendo anche a fornire loro una sistemazione alloggiativa che però è degradata e a caro prezzo.<sup>323</sup>

---

<sup>321</sup> de Santis, G., *Caporalato e sfruttamento di lavoro: politiche criminali in tema di protezione del lavoratore. pregi e limiti dell’attuale disciplina - I Parte*, in “*Responsabilità Civile e Previdenza*”, fasc.5, 1 maggio 2018.

<sup>322</sup> D’Onghia, M., *Immigrazione irregolare e mercato del lavoro. Spunti per una discussione*, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, fasc.2, 1 giugno 2019.

<sup>323</sup> de Santis, G., *Caporalato e sfruttamento di lavoro: politiche criminali in tema di protezione del lavoratore. pregi e limiti dell’attuale disciplina - II PARTE*, in “*Responsabilità Civile e Previdenza*”, fasc.6, giugno 2018.

### **6.3.1. -Lo schermo imprenditoriale**

Tra gli schermi utilizzati per la copertura della sostanza del fenomeno di caporalato e sfruttamento, in agricoltura (ma non solo), sovente vi è quello delle cooperative c.d. « senza terra », come quel sovrano di Inghilterra, che però di nobile non hanno nulla, men che meno lo scopo mutualistico, figurando come datori di lavoro fittizi essendo, invece, meri intermediari: una sorta di caporalato collettivo, con i soci figurati che subiscono le decisioni dei veri « padroni » dell'organizzazione, senza le tutele che la propria condizione di subordinazione imporrebbe.

Nell'epoca della «globalizzazione» il meccanismo collaudato del passato diventa funzionale al progressivo smantellamento di fatto dei diritti del lavoratore, che nella competizione mondiale è uno dei fattori sui quali fare leva per abbattere i costi di produzione: è più che evidente che il caporalato esiste perché c'è domanda di lavoro a costi e condizioni di saldo, e ciò perché, nella competizione globale, questo è l'unico modo di stare sul mercato, soprattutto nel settore agricolo.

### **6.3.2.- Il lavoro nero, lo sfruttamento, il diritto del lavoro**

Non c'è dubbio che la tutela del lavoratore da ogni forma di sfruttamento è innanzitutto imposta dalla Costituzione.

Il caporalato è un oltraggio al diritto al lavoro e alla dignità e libertà del lavoratore. La vittima del caporalato, pur prestando consenso alle condizioni di lavoro inique cui è sottoposto, non è nelle condizioni di scegliere (ex art. 4 Cost.) «un'attività o una funzione secondo le proprie inclinazioni e capacità», attraverso cui concorrere al progresso materiale e spirituale della società.

La mortificazione retributiva, di gran lunga inferiore rispetto agli standard minimi salariali stabiliti dalla contrattazione collettiva di categoria e nazionale, che tipicamente caratterizza lo sfruttamento del lavoratore vittima di caporalato, è in diretto contrasto con l'art. 36, comma 1, Cost. Così come, con riguardo ai tempi di lavoro imposti, quando non venga rispettata la durata massima della giornata lavorativa stabilita per legge, o il diritto al riposo settimanale e alle ferie annuali retribuite, vi è contrasto con l'art. 36, comma 3, Cost. Quando è la donna ad essere sfruttata, oltre agli altri, vengono travolti diritti specifici, come quelli legati alla maternità. Anche la legge sull'età minima per l'accesso al lavoro da parte di soggetti minorenni non è quasi mai rispettata, così come non rispettate sono le norme poste a loro tutela. Ad essere misconosciuti sono poi i diritti di assistenza sociale e quelli

sindacali. Tutto questo insieme di prerogative (dunque anche quelle della salute e sicurezza, della salubrità ambientale, etc.) sono parte della nozione di utilità sociale della quale parla l'art. 41 Cost. quale limite al diritto di intrapresa privata. Ma la vittima di caporalato è prima di tutto offesa nella propria stessa dignità di persona, anche quando lo sfruttamento non giunge alle più ignobili forme di annichilimento e di reificazione dell'individuo.

Dunque i due beni, che irrimediabilmente vengono compressi dalle condotte di caporalato

e di sfruttamento del lavoro: la libertà personale e quella di lavoro. Tuttavia, la storia repubblicana del quadro normativo di punizione del caporale ha attraversato epoche che, seppur relativamente ravvicinate nel tempo, racchiudono in sé idee sul lavoro e sul relativo mercato lontanissime tra loro.

In una prima fase, infatti, di fronte ad un quadro costituzionale fortemente protettivo della figura del lavoratore e del lavoro più in generale, il monopolio pubblico nel collocamento avrebbe dovuto scongiurare in radice la possibilità stessa di indebite intromissioni di

privati in cerca di speculazione nella fase di intermediazione o di interposizione della manodopera.

In un'epoca dominata cioè da una solida visione lavorista e solidaristica, il mercato del lavoro (cioè quello dell'incontro tra chi lo cerca e chi lo offre) per tutta la ricchezza di significati assiologici e quindi costituzionali (che fanno di questo bene un unicum da sottrarre alle dinamiche proprie di qualsiasi altro mercato) era gestito direttamente ed esclusivamente allo Stato.

Il monopolio pubblico, in questo modo, avrebbe tagliato fuori in radice ogni intermediario privato, prima di tutto il caporale.

In questo senso provvedevano le due discipline «storiche» sulla intermediazione e interposizione di manodopera recate dalle leggi 29 aprile 1949, n. 264; e 23 ottobre 1960, n. 1369.

Solo con la profonda trasformazione storico-socio-economica dovuta alla caduta delle ideologie contrapposte, alla competizione globale e alla affermazione nei consessi internazionali, ad incominciare da quello continentale, di un incontrastato pensiero liberista, si è sovrapposta e poi sostituita l'idea che il lavoro è ancora una risorsa speciale, meritevole di tutele speciali, ma comunque da collocare in un mercato *tout court* fondato sul principio della libera concorrenza.

Sul piano normativo questo passaggio è stato fondamentale segnato da due leggi, il c.d. pacchetto Treu (l. n. 196/1997) sul lavoro interinale, e in maniera più incisiva la c.d. “legge Biagi” (d.lgs. n. 276/2003) e, soprattutto, il *Jobs Act*,<sup>324</sup> con le quali il caporalato degrada ad un fatto sperequativo delle condizioni di libera concorrenza tra soggetti economici. Se ai privati è concesso, ed anzi è auspicato come volano economico, di svolgere funzioni di intermediazione e somministrazione di lavoro seppure in un quadro fittamente regolamentato in termini di autorizzazione e controllo da parte della Pubblica Amministrazione,<sup>325</sup> il caporalato diventa un comportamento che pregiudica una competizione legale tra soggetti economici nella ottimizzazione della risorsa «lavoro». La violazione del regime concorrenziale attraverso il ricorso a modalità illegali di reclutamento dei lavoratori, con l'ingente risparmio che ne consegue dal punto di vista degli oneri fiscali, retributivi e previdenziali, nonché di quelli formativi e di quelli previsti dalla normativa sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, contrasterebbe con l'interesse ad una competizione leale fra imprese.

Ma nella apertura al mercato dell'allocazione delle prestazioni lavorative, a fare attenzione, si separano le due prospettive assiologiche di tutela. Da una parte il mercato liberalizzato e la corretta concorrenza fra soggetti tutti impegnati nella ottimizzazione della risorsa lavoro, purché nel rispetto di un preciso regime di protezione amministrativa.

Dall'altra il lavoratore che, indipendentemente dal rispetto di questo regime amministrativo, è lasciato orfano di una protezione specifica, cioè riferita alla sua « persona ». In questo spazio emerge cioè un bene che è indipendente dal mercato del lavoro e dalla libera e corretta concorrenza: la dignità e libertà della persona del lavoratore. Il lavoro libero o la libertà di lavoro che dir si voglia.

Se idealmente non c'è dubbio che aver intaccato il principio del monopolio pubblico in materia di intermediazione di manodopera, in qualche modo, ha indebolito l'idea che il lavoro sia una prestazione assolutamente speciale tanto da non poter essere intermediato se non dallo Stato; dall'altro solo la possibilità di separare due piani distinti, quello del rispetto delle regole del mercato del lavoro e quello individuale della libertà e dignità del singolo lavoratore (che può essere

---

<sup>324</sup>Dolores Ferrara, M., *La somministrazione di lavoro dopo il decreto «dignità»*, in “Rivista Italiana di Diritto del Lavoro”, fasc.2, 1 giugno 2018.

<sup>325</sup>Sartori, A., *Prime osservazioni sul decreto «dignità»: controriforma del Jobs Act con molte incognite*, in “Rivista Italiana di Diritto del Lavoro”, fasc.4, 1 dicembre 2018.



compromessa indipendentemente dal rispetto anche solo esteriore di regole amministrative) ha storicamente aperto il campo ad una nuova, in senso storico, incriminazione a tutela della libertà elettiva del lavoratore evolutasi in due fasi: quella ancora « rozza », da un punto di vista selettivo, della prima versione dell'inedito delitto di divieto di intermediazione illecita di lavoro risalente al 2011, e quella definita con una certa « furia » panpenalizzante, dalla legge n. 199/2016, con la duplicazione del fatto tipico capace di colpire più in generale qualificate forme di sfruttamento di lavoro.

### **6.3.3.- La nuova legge sul Caporalato**

La nuova legge sul caporalato riscrive il reato di intermediazione illecita e di sfruttamento del lavoro, semplificandolo e, all'apparenza, liberandolo da specifiche che ne rendevano più ardua l'individuazione. Si prevede, infatti, una fattispecie-base che prescinde da comportamenti violenti, minacciosi o intimidatori del datore di lavoro o dell'intermediario, mentre il ricorso alla violenza o alla minaccia configura un sottogenere della fattispecie-base. Introdotta, inoltre, la sanzionabilità del datore di lavoro. Ad una più approfondita analisi, però, emergono alcune perplessità legate agli effetti pratici e alle modalità di applicazione della legge.<sup>326</sup>

E' arrivato il periodo estivo e ovviamente i problemi del lavoro sommerso stanno emergendo. Secondo l'ISTAT, il lavoro irregolare in agricoltura, a cui è associato comunemente il caporalato, è in costante crescita da dieci anni a questa parte e il Terzo rapporto agromafie e caporalato, del maggio 2016, realizzato dall'osservatorio Placido Rizzotto della FLAI-CGIL, dice che le infiltrazioni mafiose nella filiera agroalimentare e nella gestione del mercato del lavoro attraverso la pratica del caporalato muovono in Italia un'economia illegale e sommersa che va dai 14 ai 17,5 miliardi di euro.

Vero è che non ci sono dati ufficiali dettagliati sull'estensione del fenomeno, ma è altrettanto vero che il Rapporto individua circa 80 distretti agricoli indistintamente dal nord al sud Italia e quantifica tra 400 e 430 mila le persone soggette a sfruttamento, sia italiani che stranieri.

Un settore specifico di sfruttamento riguarda le donne, generalmente italiane: per esempio in Puglia sono circa 40 mila, con paghe che non superano i 30 euro per dieci ore di raccolta nei campi.

---

<sup>326</sup>D'Onghia, M., *Immigrazione irregolare e mercato del lavoro. Spunti per una discussione*, op. cit..

#### **6.3.4. -Il Caporalato, ossia l'intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoratore.**

Il caporalato, ossia l'intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro, era stato inserito tra i reati perseguibili penalmente nel Codice penale nel 2011, con un nuovo articolo: il 603-bis, collocato nel titolo XII del Libro II tra i delitti contro la persona e, in particolare, tra i delitti contro la libertà individuale. Puniva l'intermediazione con la reclusione da cinque ad otto anni e con multe da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato. La fattispecie del nuovo reato era tuttavia piuttosto complicata: prevedeva l'individuazione di un'attività organizzata d'intermediazione, non dava una definizione di "intermediazione" e stabiliva una serie di specifiche condotte che costituivano lo sfruttamento.<sup>327</sup>

#### **6.3.5.- La legge n. 199 del 2016**

Si compone di 12 articoli – riscrive il reato semplificandolo e liberandolo – apparentemente -da alcune specifiche che prima ne complicavano l'individuazione: introduce cioè una fattispecie-base che prescinde da comportamenti violenti, minacciosi o intimidatori prima previsti e trasforma il caporalato caratterizzato dall'utilizzo di violenza o minaccia in un sottogenere della fattispecie base.<sup>328</sup>

Inoltre, introduce la sanzionabilità anche del datore di lavoro e non solo dell'intermediario, prevede l'applicazione di un'attenuante in caso di collaborazione con le autorità, l'arresto obbligatorio in flagranza di reato, la confisca dei beni, in alcuni casi. Nell'elenco degli indici di sfruttamento dei lavoratori aggiunge il pagamento di retribuzioni palesemente difformi da quanto previsto dai contratti collettivi territoriali e precisa che tali contratti, come quelli nazionali, sono quelli stipulati dai sindacati nazionali maggiormente rappresentativi.

---

<sup>327</sup>Nazzaro, U., *Misure di contrasto al fenomeno del caporalato: il nuovo art. 603-bis c.p. e l'ardua compatibilità tra le strategie di emersione del lavoro sommerso e le politiche migratorie dell'esclusione*, in Cassazione Penale, fasc.07-08, 1 agosto 2017.

<sup>328</sup>de Santis, G., *Caporalato e sfruttamento di lavoro: politiche criminali in tema di protezione del lavoratore. pregi e limiti dell'attuale disciplina*, op. cit..

### **6.3.6.- La nuova legge aggiunge il delitto di intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro tra i reati**

Per i quali (in caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti) è sempre disposta la confisca obbligatoria del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non possa giustificare la provenienza. La nuova formulazione prevede di base la reclusione da uno a sei anni e una multa da 500 a 1.000 euro per ogni lavoratore reclutato.

Il provvedimento prevede l'assegnazione al Fondo Antitratta dei proventi delle confische ordinate a seguito di sentenza di condanna o di patteggiamento per il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro e estende le finalità del Fondo Anti-tratta anche alle vittime del delitto di caporalato: le due situazioni sono ritenute simili e spesso le stesse persone sfruttate nei lavori agricoli sono reclutate usando i mezzi illeciti come la tratta di esseri umani.

L'ultima parte della legge introduce, infine, misure di sostegno e di tutela del lavoro agricolo come il potenziamento della Rete del lavoro agricolo di qualità, che dovrebbe raccogliere, certificare e "bollinare" le aziende virtuose e un piano per la sistemazione logistica e il supporto dei lavoratori stagionali.

La legge però si presta ad alcune perplessità legate alle incognite e all'applicazione della medesima. Si evidenzia il concetto di "reiterata violazione" che in assenza di disposizioni precise per l'Ispettorato del Lavoro, è affidata alla discrezionalità del magistrato, poiché molte valutazioni di competenza dell'Ispettore del Lavoro, non si basano su riscontri oggettivi univoci, e questo rende difficile il compito del professionista.

Diventa difficile coadiuvare le aziende per rispettare la nuova legge e inoltre, in materia di sicurezza, occorrerebbe distinguere tra le violazioni gravi e quelle meno gravi, dovute solo a errori o dimenticanze.

Altra perplessità è quella della distorta applicazione della legge sulla disoccupazione agricola che oggi porta ad assunzioni in agricoltura solo per 101 o 151 giorni di lavoro, permettendo così ai braccianti agricoli di incassare le indennità di disoccupazione. Sicuramente le potenzialità della legge ci sarebbero soprattutto perché la normativa permette di spingere verso l'alto le retribuzioni e si sottolinea il ruolo preponderante della GDO Grande distribuzione organizzata e dei mercati all'ingrosso nella formazione dei prezzi, all'incrocio tra domanda e offerta e si potrebbe isolare le aziende che operano in nero e soprattutto premiare chi opera nel rispetto delle norme. Bisognerebbe investire in certificazioni che attestino che

l'azienda produce nel rispetto delle regole, con una sorta di marchio. Per esempio in Sicilia esiste il marchio "No mafia" che coinvolge aziende orticole in Sicilia e che sono 220.000. Di queste, 24.000 operano con coltivazioni a pieno campo e 6000 con colture protette (serre). Il 94 per cento hanno una struttura di tipo individuale, il 74 per cento della forza lavoro proviene da manodopera familiare. Solo il 2 per cento delle aziende sono informatizzate. In provincia di Ragusa, su 30000 aziende, 14.000 operano nell'agricoltura (5000 con serre). Ragusa è la prima provincia meridionale in termini di PIL. Si producono 270.000 tonnellate di ortaggi. Il 6 per cento delle aziende agricole è informatizzata.

La legge 199 non è nemmeno stata attuata in tutti i suoi punti ,non è stato finanziato il Fondo Anti tratta presso la Presidenza del Consiglio al quale si rimanda in parte l'attuazione della legge in capo all'Unar, i Ministeri competenti (tanti e troppi) ancora non hanno provveduto a fare le nomine previste per l'ampliamento della Cabina di Regia, non sono state definite le linee guida e nemmeno il previsto piano di accoglienza ha visto la luce, non parliamo poi della nascosta "clausola di salvaguardia" dell'art. 11 (clausole di invarianza finanziaria.....*omissis*"senza maggiori oneri") che già si pensa smontarne l'impianto, guarda caso nell'aspetto che riguarda la possibilità di fare eventuali controlli più precisi.

### **6.3.7 -I limiti della previsione dell'art. 603-bis c.p.**

Il disvalore del fenomeno del caporalato è, da attribuire a due soggetti: il caporale e il datore di lavoro, utilizzatore finale della manodopera prestata in condizioni di sfruttamento. Nella prima versione dell'art. 603-bis, l'unico ad essere punito era il caporale (...chiunque svolga una attività organizzata di intermediazione, reclutando manodopera o organizzandone l'attività...) in quanto il reclutamento della manodopera o l'eventuale organizzazione della stessa erano indicati (solo) come corollari dell'attività di intermediazione.

Il destinatario della tutela, il soggetto passivo del reato era evidentemente illavoratore» (che l'art. 2, comma 1, lett. j, d.lgs. n. 276/2003, definisce come « qualsiasi persona che lavora o che è in cerca di un lavoro »).

L'intermediazione doveva caratterizzarsi per la presenza di una nota organizzativa, come requisito che escludeva la punizione di condotte meramente occasionali.<sup>329</sup>

#### **6.4. -Gli indici di sfruttamento dei lavoratori: lo stato di necessità e quello di bisogno del lavoratore sfruttato**

L'intenzione del legislatore, mediante il d.lgs. 16 luglio 2012, n. 109, è quella di inasprire la sanzione dell'illecita occupazione di lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno nell'ipotesi in cui gli stessi fossero assoggettati alle condizioni lavorative di particolare sfruttamento di cui al comma 3 dell'art. 603-*bis* c.p.<sup>330</sup>

La prima versione dell'art. 603-*bis*, prevedeva, perché ci fosse sfruttamento la sussistenza di una o più delle seguenti circostanze:

1. la sistematica retribuzione dei lavoratori in modo «palesamente» difforme dai contratti collettivi nazionali di lavoro o comunque sproporzionato rispetto alla quantità ed alla qualità del lavoro prestato;

2. la sistematica violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie;

3. la sussistenza di violazioni della normativa in materia di sicurezza ed igiene nei luoghi di lavoro, tale da esporre il lavoratore a pericolo per la salute, la sicurezza o l'incolumità personale;

4. la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza, o a situazioni alloggiative particolarmente degradanti.

Nella prima versione l'art. 603-*bis* veniva subordinata la punizione alla circostanza dell'approfittamento tanto dello stato di bisogno quanto quello di necessità dei lavoratori. In queste espressioni si racchiude un aspetto fondamentale del caporalato, del quale sono vittime per definizione soggetti che si trovano in condizioni di vulnerabilità e fragilità; lo stato di necessità dovrebbe alludere (secondo l'art. 54 c.p. che lo descrive), peraltro, con un valore scriminante, alle condizioni lavorative di sfruttamento per sopravvivere o permettere la sopravvivenza di terzi. A ciò si aggiunga che questo requisito ricorre, come si è sottolineato, pure

---

<sup>329</sup>Il requisito dell'organizzazione escludeva la configurabilità del delitto in presenza di un isolato fatto di interposizione tra domanda e offerta di lavoro. Cfr. Lombardo, M. Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, in Dig. Disc. Pen., Agg., VII., a cura di Gaito-Romano-Ronco-Spangher, Torino, 2013.

<sup>330</sup>Cfr. art.22, comma 12-bis, d.lgs. 25 luglio 1998, n.286.

nell'art. 600 c.p.p. che, al comma 2, definisce in maniera evidente in quali casi si ha la riduzione o il mantenimento in stato di soggezione, integrando il delitto di riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù.

Il legislatore della riforma del 2016 ha trattato esclusivamente, lo stato di bisogno in quanto condizione più appropriata a definire la situazione esistenziale della potenziale vittima di caporalato.

Nel testo del vecchio art. 603-*bis* erano previste una serie di circostanze aggravanti specifiche confermate, dalla riforma del 2016. La prima legata al numero (superiore a tre) dei lavoratori reclutati, l'altra circostanza (anch'essa tuttora prevista dalla nuova versione dell'art. 603-*bis*) è legata al fatto che uno o più dei soggetti reclutati siano minori in età non lavorativa, infine, un aggravamento di pena, anche oggi, è legato all'esposizione dei lavoratori a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro.

Mentre la vecchia norma faceva riferimento ai lavoratori intermediati, la nuova parla di lavoratori «sfruttati».

### **6.5.- *L'inefficacia del testo normativo originario***

Spiccava ovviamente la mancata punizione del datore di lavoro, in quanto lasciava impunito il principale responsabile e beneficiario dello sfruttamento dei lavoratori oltre che l'effettivo organizzatore principale della loro attività.

Infatti è al datore di lavoro che compete retribuire i lavoratori e quindi è il soggetto che può decidere di sottopagarli, ovviamente non è meno responsabile il caporale che pretenda il pizzo da quest'ultimi. Sempre al datore di lavoro spetta la decisione sull'orario di lavoro, sui turni di riposo, mentre il caporale si limita a sorvegliare l'effettivo svolgimento della prestazione. Inoltre è il datore di lavoro il garante della sicurezza e dell'incolumità sul luogo di lavoro.<sup>331</sup>

Carente la disciplina in materia di confisca dei profitti del reato e del mezzo di trasporto impiegato per commetterlo. Successivamente la l. n. 172/2012 ha modificato, tra gli altri, l'art. 600-*septies* c.p., limitando l'obbligatorietà della confisca, anche per equivalente, ai soli beni che costituiscono il prodotto, il profitto o il prezzo del reato.

---

<sup>331</sup>Di Martino, A. (2015, ottobre 15). "Caporalato" e repressione penale: appunti su una correlazione (troppo) scontata, in Riv. Trim. dir. pen. Cont., secondo cui la maggior parte degli indici di sfruttamento si riferiscono a condotte attuabili solamente dal datore di lavoro.

## 6.6.- La legge 29 ottobre 2016, n. 199 tra fonti europee e nazionali

Un contributo indiretto all'evoluzione dell'assetto normativo della materia si è avuto attraverso la istituzione europea di una disciplina sull'indennizzo alle vittime di reati violenti intenzionali e anche grazie ad una severa giurisprudenza sulla materia della Corte di Giustizia.<sup>332</sup>

La l. 29 ottobre 2016, n. 199, poi intitolata «Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo», va ben oltre la riformulazione di una fattispecie delittuosa.<sup>333</sup>

Il nuovo art. 603-*bis* prevede due distinte ipotesi di reato: quella del caporale che «recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno del lavoratore» e quella, del datore di lavoro che “utilizza, assume o impiega manodopera, sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno”, di conseguenza lo sfruttamento del lavoro può sussistere indipendentemente dal fatto che i lavoratori siano transitati attraverso l'attività di intermediazione di un caporale e scompare il riferimento alla organizzazione della attività del caporale e inoltre la violenza e la minaccia sono degradate ad aggravante scompare il riferimento alla intimidazione.

Vi è una riformulazione parziale degli indici di sfruttamento e una modifica dei livelli sanzionatori: per il fatto base la pena è della reclusione da uno a sei anni e della multa da 500 a 1.000 Euro per ciascun lavoratore reclutato e rimane, rispetto al vecchio art. 603-*bis*, la clausola di riserva di esordio «salvo che il fatto costituisca più grave reato».

La legge del 2016 ha previsto una circostanza attenuante speciale all'art. 603-*bis*.1 per il caso della collaborazione con le autorità; il rafforzamento dell'istituto della confisca e l'arresto obbligatorio in flagranza di reato.<sup>334</sup>

Mentre in precedenza l'arresto dell'indiziato sorpreso in fregante era facoltativo, invece l'art.4 della l.n.199/2016 ha modificato l'art.380. comma 2, c.p.p.,

---

<sup>332</sup>Cfr. Corte EDU, Sez. I, 30 marzo 2017, n. 21884/15, Chowdury e altri c. Grecia.

<sup>333</sup> Gianfrotta, F. (2017, marzo 1°). *Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: luci e ombre di una riforma necessaria*. Come cambia la tutela penale dopo l'approvazione della legge n. 199/2016, in *Quest. Giust.*

<sup>334</sup> Mentre in precedenza l'arresto dell'indiziato sorpreso in fregante era facoltativo, invece l'art.4 della l.n.199/2016 ha modificato l'art.380. comma 2, c.p.p., con l'inserimento della lett.d 1 che estende al delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro l'arresto obbligatorio in flagranza.

con l'inserimento della lett.d 1 che estende al delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro l'arresto obbligatorio in flagranza.

E' stato introdotto l'istituto del Controllo giudiziario dell'azienda e la rimozione delle condizioni di sfruttamento; l'estensione alle vittime del caporalato delle provvidenze del Fondo anti-tratta<sup>335</sup> e il potenziamento della Rete del lavoro agricolo di qualità, in funzione di strumento di controllo e prevenzione del lavoro nero in agricoltura.

In dottrina si ritiene che il nuovo art. 603-*bis* c.p. annoveri nell'ambito del reclutamento tutte le attività che in precedenza erano qualificate come di intermediazione, mentre il richiamo esplicito all'attività di intermediazione, quale forma di reclutamento, si trova nella seconda parte del comma 1 dell'art. 603-*bis* c.p. e la lettera della legge lascia intendere che il «reclutatore» agisca con lo scopo di destinare la manodopera in condizioni di sfruttamento.

Il comportamento del datore di lavoro continua ad essere punito a titolo di dolo generico: chi utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante l'attività di intermediazione, sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno.

Il datore di lavoro, che impiega direttamente la manodopera, è soggetto alla sanzione con la stessa modalità di un datore di lavoro o di un mero utilizzatore che utilizza la forza lavoro reclutata.

Il disvalore specifico del nuovo reato dipende esclusivamente dalle condizioni di sfruttamento dei lavoratori insieme all'approfittamento dello stato di bisogno del lavoratore.

L' «utilizzo» si riferisce al comportamento proprio del soggetto che riceve la fornitura di manodopera, appunto utilizzandone la forza lavoro pur non assumendo la funzione di datore di lavoro in senso formale ma in via di puro fatto, cioè esercitandone le prerogative, in particolare il potere direttivo e organizzativo.

Art.7 della l.199/2016 estende le finalità del Fondo anti-tratta di cui alla l.11 agosto 2003, n.228, anche alle vittime del caporalato.

La «assunzione» afferisce ad un atto formale di impiego, alla regolare istituzione del rapporto di lavoro accompagnata, alternativamente o cumulativamente dalla comunicazione di reclutamento al centro per l'impiego, dal recapito della lettera di assunzione e, al termine del periodo di retribuzione, dall'iscrizione nel Libro unico

---

<sup>335</sup> Art.7 della l.199/2016 estende le finalità del Fondo anti-tratta di cui alla l.11 agosto 2003, n.228, anche alle vittime del caporalato.



del lavoro dei dati retributivi e contributivi del relativo rapporto. La nozione di impiego concerne, infine, lo svolgimento di fatto delle prerogative e dei doveri, principalmente quello retributivo, tipici del datore di lavoro, anche al di fuori di un regolare reclutamento. Il reclutatore o il datore di lavoro devono aver approfittato dello stato di bisogno della vittima, inteso non come un annientamento assoluto della libertà di scelta, ma come un impellente assillo» che, limitando la volontà della vittima, la induce «ad accettare lo svolgimento di una prestazione lavorativa sottopagata o, comunque, in condizioni lavorative deteriori rispetto a quelle di mercato, in condizioni di sfruttamento», a differenza dello stato di necessità.

### **6.7.- Gli indici legali di sfruttamento «riformulati»**

Nella nuova disciplina gli indici di sfruttamento prevedono una maggiore tutela: dalla «reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratticollettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionate rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato»; mentre nella legislazione precedente si parlava di un'asistematica retribuzione dei lavoratori in modo “palesemente” difforme o comunque sproporzionata, invece nella riforma viene meno il carattere necessariamente sistematico della corresponsione di retribuzioni sproporzionate. La volontà legislativa di rendere più rigorosa la sintomaticità dello sfruttamento è rivelata dalla trasformazione della sistematicità che diventa reiterazione, cioè in un significativo numero di casi.

Tenuto conto che il contratto leader abitualmente contempla trattamenti retributivi superiori in confronto ai c.d. contratti collettivi «pirata», è quindi possibile affermare un ampliamento dell'area della punibilità.

Per quanto riguarda l'indice legale di sfruttamento, quello cioè relativo alla «reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie» che nella vecchia norma figurava come sistematica», si aggiunge il valore sintomatico delle violazioni ai fini di affermare la condizione di sfruttamento.<sup>336</sup>

- L'indice della «sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro», a cui si aggiungeva nella vecchia versione: « tale da

---

<sup>336</sup>La Normativa è regolata dal d.lgs. 63/2003 “riforma della disciplina in materia di orario di lavoro in attuazione delle Direttive 93/104/CE e 2000/34/CE”.

esporre il lavoratore a pericolo per la salute, la sicurezza o l'incolumità personale») è il più problematico; elevare la violazione delle norme di sicurezza ad indice di sfruttamento significa, infatti, introdurre nell'ordinamento un nuovo tipo di tutela della salute del lavoratore che si delle contravvenzioni di settore, previste in linea di massima nel d.lgs. n. 81/2008.

La Normativa è regolata dal d.lgs. 63/2003 “riforma della disciplina in materia di orario di lavoro in attuazione delle Direttive 93/104/CE e 2000/34/CE”.

### **6.7.1.- Un contributo al contrasto al *dumping* sociale e allo sfruttamento**

Con la sentenza n. 4951 del 2019, la Suprema Corte di Cassazione è intervenuta in materia di garanzia dei minimi di retribuzione per i lavoratori dipendenti dalle cooperative.<sup>337</sup>

Con tale pronuncia la Suprema Corte ha ribadito un principio già contenuto nella sentenza 51/2015 della Corte Costituzionale.<sup>338</sup>

La Cassazione quindi, ha confermato che i contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative non hanno efficacia *erga omnes* ma che i minimi salariali in essi previsti costituiscono il riferimento per garantire la retribuzione proporzionata e sufficiente di cui all'art 36 Cost.. Conseguentemente, se i contratti collettivi stipulati da organizzazioni sindacali non “comparativamente più rappresentative” rispettano o migliorano i richiamati minimi salariali, essi sono legittimi sotto il profilo applicativo, inibendo conseguentemente l'applicazione *sic et simpliciter* della circolare n. 3 del 2018 dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro.<sup>339</sup>

---

<sup>337</sup>Cassazione 20 febbraio 2019, n. 4951: “Dall'assetto come ricostruito non deriva alcun rischio di lesione del principio di libertà sindacale e del pluralismo sindacale. La scelta legislativa di dare attuazione all'art. 36 Cost., fissando standard minimi inderogabili validi sul territorio nazionale, a tal fine generalizzando l'obbligo di rispettare i trattamenti minimi fissati dai contratti collettivi conclusi dalle associazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative nella categoria, non fa venir meno il diritto delle organizzazioni minoritarie di esercitare la libertà sindacale attraverso la stipula di contratti collettivi, ma limita nei contenuti tale libertà, dovendo essere comunque garantiti livelli retributivi almeno uguali a quelli minimi normativamente imposti. Parimenti, le singole società cooperative potranno scegliere il contratto collettivo da applicare ma non potranno riservare ai soci lavoratori un trattamento economico complessivo inferiore a quello che il legislatore ha ritenuto idoneo a soddisfare i requisiti di sufficienza e proporzionalità della retribuzione”.

<sup>338</sup>Corte costituzionale n. 51/2015: “E' costituzionalmente legittimo prevedere per legge (art. 7, c. 4, del dl 31 dicembre 2007, n. 248, conv. dall'art. 1, c. 1, l. 28 febbraio 2008, n. 31) che i trattamenti economici complessivi per i soci di cooperativa non siano inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria”.

<sup>339</sup>Circolare n. 3/2018 dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro in cui si afferma che: “Sono pervenute a questo Ufficio delle segnalazioni che evidenziano alcune problematiche legate alla mancata

A tal proposito, alla luce di questa sentenza, va letto e interpretato anche l'art. 1 comma 1175 della legge n. 296/2006, laddove, ai fini della fruizione dei benefici contributivi pubblici, dispone il "rispetto" dei CCNL sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative.

Dopo la sentenza in commento della Suprema Corte si ravvisa l'inderogabile esigenza legale di procedere alla revisione della prefata circolare n.3/2018 dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, che pone come condizione per la fruizione delle guarentigie contributive l'"applicazione" dei Contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, piuttosto che il "rispetto" di tali contratti come disposto dallo stesso comma 1175 della L.296/2006. Sulla base di quanto previsto dal decreto-legge n. 248/2007 in materia di retribuzione dei soci di cooperativa,<sup>340</sup> la Cassazione ha confermato che i contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative non hanno efficacia generale, ma che solo i minimi salariali in essi contenuti devo essere presi a riferimento ai fini della determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente ex art. 36 della Costituzione. Il risultato sostanziale è che se i contratti collettivi stipulati da associazioni repute non comparativamente rappresentative rispettino o addirittura migliorino tali trattamenti economici minimi, essi risultano perfettamente applicabili.

Con la sentenza n. 4951/2019 dunque, la Corte di Cassazione, riferendosi alle previsioni dell'art. 3 della legge n. 142/2001 e dell'art. 7 del decreto-legge n. 248/2007, ha previsto che ai lavoratori delle società cooperative deve essere assicurato un trattamento economico complessivo non inferiore ai minimi contrattuali previsti per analoghe mansioni dal CCNL di settore o della categoria

---

*applicazione dei contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, circostanza che, pur in presenza di un principio di "libertà sindacale", non è indifferente per il nostro ordinamento (...)Ciò premesso va dunque ricordato che l'ordinamento riserva l'applicazione di determinate discipline subordinatamente alla sottoscrizione o applicazione di contratti collettivi dotati del requisito della maggiore rappresentatività in termini comparativi. "*

<sup>340</sup> Decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 302 del 31 dicembre 2007: "...Art.7. Disposizioni in materia di lavoro non regolare e di società cooperative "...4. Fino alla completa attuazione della normativa in materia di socio lavoratore di società cooperative, in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, le società cooperative che svolgono attività ricomprese nell'ambito di applicazione di quei contratti di categoria applicano ai propri soci lavoratori, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, i trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria.

affine, sottoscritto dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Con questa pronunzia la Cassazione ha interpretato lo spirito della legge, individuando nella contrattazione collettiva delle associazioni comparativamente più rappresentative un parametro fondamentale ai fini dell'individuazione dei minimi salariali da applicare, in presenza di una pluralità di contratti collettivi nello stesso settore, con parimenti l'imprescindibile rispetto del principio-precetto di natura costituzionale, comma 1 dell'art. 39, del pluralismo sindacale (e di libertà di contrattazione collettiva), in considerazione della facoltà datoriale di applicare ai dipendenti un Ccnl diverso, a patto che siano rispettati i minimi salariali dei contratti stipulati dalle associazioni comparativamente più rappresentative.

Il criterio selettivo in materia di contrattazione collettiva, individuato nel sindacato "comparativamente più rappresentativo", diventa così criterio-guida del trattamento economico complessivo e argine forte contro il dumping salariale generato dai "contratti-pirata".<sup>341</sup>

La Cassazione non sancisce però, l'applicabilità di un unico Ccnl per settore, attribuendo così l'esclusività della contrattazione collettiva solo ad alcuni sindacati, decisione che sarebbe stata in contrasto proprio con le previsioni costituzionali in materia di libertà e pluralismo sindacali.

Il pluralismo sindacale dell'attuale assetto delle relazioni industriali in Italia infatti, ha messo in crisi la "costituzione materiale" dei rapporti capitale-lavoro, fondati sulla rappresentanza generale di imprese e lavoratori da parte delle centrali "storiche" ed all'attribuzione ad esse di una rappresentatività oltre i limiti associativi.<sup>342</sup>

Per quanto riguarda infine, l'ultimo indice di sfruttamento contemplato dalla norma, « la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti, (nella versione precedente si parlava di "particolarmente degradante")», si sottolinea insieme alla libertà la dignità umana delle vittime. In dottrina non vi è una visione unanime, infatti per alcuni gli indici di sfruttamento svolgono una funzione di «mero orientamento probatorio» e non descrivono il fatto tipico, con la conseguenza che sarà il giudice ad accertare se,

---

<sup>341</sup>Il problema dei "contratti-pirata" è stato analizzato opportunamente da Pera, G.(1997). Note sui contratti collettivi "pirata, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*", I.

<sup>342</sup>In questa direzione si veda Khan-Freund, O.(1954). con il classic *Intergroup Conflicts and their Settlement*, in "*The British Journal of Sociology*", p.199.

nel caso di specie, agli elementi di cui all'art. 603-*bis*, comma 3, c.p., corrisponda effettivamente una situazione di sfruttamento o meno.

L'elemento è lo stato di bisogno del quale l'agente deve essere consapevole volendone approfittare: è sufficiente che il soggetto passivo debba dover lavorare per soddisfare le proprie esigenze primarie o dei suoi familiari e non trovi ragionevoli alternative (e non, come nella necessità, non ne abbia affatto).<sup>343</sup>

### **6.8. -Gli altri aspetti giuspenalistici della norma**

La violenza e la minaccia, non sono più elementi costitutivi della fattispecie, ma sono divenute circostanze aggravanti del fatto.

Le circostanze aggravanti specifiche, di cui al comma 4 del reato novellato, sono uguali a quelle del reato previgente.

Continuano a determinare un aggravamento di pena, comportando un aumento della stessa da un terzo alla metà:

il fatto che il numero di lavoratori reclutati sia superiore a tre; il fatto che uno o più dei soggetti reclutati siano minori in età non lavorativa; l'aver commesso il fatto esponendo i lavoratori sfruttati a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro.

Il termine «intermediati» riferito ai lavoratori, di cui all'aggravante n. 3, è stato sostituito con quello di «sfruttati», quasi che tale ipotesi circostanziale fosse da riferire alla sola fattispecie di cui al n. 2, comma 1, dell'art. 603-*bis*, c.p.

I termini «reclutati», di cui alle aggravanti n. 1 e n. 2, non sono stati modificati, come se tali ipotesi potessero riferirsi, invece, al solo delitto di cui al n. 1, comma 1, dell'art. 603-*bis*, c.p.

Le circostanze devono ora intendersi riferibili ad entrambe le condotte descritte, sia a quella del caporale che a quella del datore di lavoro.

La terza circostanza, è riconducibile ad entrambe le fattispecie incriminatrici, e non si parla più infatti di lavoratori intermediati ma «sfruttati»: si tratta di un'aggravante che, aumenta il trattamento sanzionatorio verso i comportamenti che integrano una violazione delle norme in materia di sicurezza e igiene negli ambienti di lavoro e si colloca in maniera direttamente correlata al terzo indice di sfruttamento.

---

<sup>343</sup>Padovani T./2014). Commento all'art. 603-*bis*, (a cura di) c.p., II, Milano. Secondo il quale "l'approfittarsi di tale stato di bisogno finisce con il risultare indice di sfruttamento.

La legge ha introdotto all'art. 603-*bis*.1 una nuova circostanza attenuante speciale (la pena diminuita da un terzo a due terzi) per chi «nel rendere dichiarazioni su quanto a sua conoscenza, si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori ovvero aiuta concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nell'raccolta di prove decisive per l'individuazione o la cattura dei concorrenti o per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite».

Lo Stato rinuncia ad una quota di pena per gli autori del fatto in cambio di una condotta collaborativa del reo in favore dell'emersione del fenomeno di caporalato, per spezzare la catena di solidarietà che lega i protagonisti della fattispecie in esame.

Particolarmente significativa è poi la novità introdotta dalla legge del 2016 in tema di confisca.

La nuova previsione riguarda genericamente l'insieme delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato con una portata ben più ampia.

L'art. 603-*bis*.2 la estende obbligatoriamente, anche per equivalente, al delitto di intermediazione illecita, colmando la precedente lacuna in materia.

La legge del 2016 ha inserito il delitto dell'art. 603-*bis* tra quelli che legittimano la c.d. confisca allargata, cioè la confisca obbligatoria del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica. In virtù del d.lgs. 1° marzo 2018, n. 21, la disciplina in materia è ora contenuta nel nuovo art. 240-*bis* c.p..

Tra le novità apportate dalla legge anche quella introdotta dall'art. 3 della legge n. 199/2016 sul Controllo giudiziario dell'azienda e rimozione delle condizioni di sfruttamento, per evitare «l'interruzione dell'attività imprenditoriale» ma anche per scongiurare il protrarsi del trattamento degradante dei lavoratori.

L'art. 6 della l. n. 199/2016 ha modificato l'art. 25-*quinquies* del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, in materia di responsabilità degli enti, che rispondono direttamente per fatto « proprio » generatore di responsabilità ex d.lgs. n. 231/2001 dei reati dell'art. 603-*bis* c.p..

L'innovazione è significativa, in quanto aumenta il livello di contrasto del fenomeno (caporalato e sfruttamento di lavoro) attraverso l'impiego di tutti gli strumenti di responsabilizzazione a disposizione dell'ordinamento.

La previsione si aggiunge all'art. 25-*duodecies*, d.lgs. n. 231/2001, introdotto dal d.lgs. n. 109/2012, che aveva già ampliato l'elenco dei reati includendo l'impiego di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

Nelle aree dell'organizzazione aziendale a rischio, quella dei vertici/risorse umane/gestione sicurezza e salute sui luoghi di lavoro che stipulano i contratti di lavoro e vigilano sul rispetto delle discipline in materia di retribuzioni, tempi di lavoro e di sicurezza/igiene, si dovrà provvedere, oltre che per gli stranieri, per tutti i lavoratori assunti o impiegati, a verificarne la posizione di regolarità, a controllare in generale le effettive condizioni di lavoro affinché non sussistano condizioni di sfruttamento.

### **6.9.- La realtà del caporalato e gli strumenti di tutela**

In quasi settant'anni si sono susseguite varie norme di contrasto, culminate nel 2016 con la nuova normativa, tuttavia incidendo non a sufficienza sul fenomeno che continua a generare valori economici imponenti; solamente nel settore agricolo i sindacati hanno stimato cinque miliardi di euro l'anno, che incide per quasi un quinto del valore aggiunto generato nella filiera agricola.<sup>344</sup>

Il caporalato comprende più figure: chi si occupa di procurare manodopera a basso costo per lavori di fatica, reclutando persone e trasportandole sul luogo di lavoro, incassando ricompensa concordata in precedenza.

Ci si chiede come possa essere possibile che questo forme di sfruttamento continuino a verificarsi sotto gli occhi di tutti, si tratta di migliaia di moderni schiavi che brulicano nelle campagne a raccogliere pomodori o arance. Le forme sono tante, zone grigie, tra sfruttamento e forme contrattuali solo apparentemente legali. Si tratta di persone vulnerabili sul piano economico sociale, perlopiù stranieri, in genere regolari o innocuati, che hanno impellente bisogno di lavorare.

Soggetti che non conoscono i diritti che dovrebbero essere incompressibili; il caporalato continua ad esistere perché vi è domanda di lavoro a costi e condizioni di saldo e oggi viene fortunatamente contrastato con sanzioni penali.

---

<sup>344</sup>De Santis G(2018). *Caporalato e sfruttamento di lavoro: politiche criminali in tema di protezione del lavoratore. Pregi e limiti dell'attuale disciplina. Prima parte, in " Responsabilità civile e previdenza"*, fasc. 5,1 maggio 2018, pag.1759.

a) caporalato “nero”, nel quale l’intrusione dell’intermediario nella vita del lavoratore è talmente incisiva da annullare completamente la capacità di autodeterminarsi del lavoratore;

b) caporalato “grigio”, caratterizzato da uno sfruttamento limitato nel tempo e nello spazio. Tale distinzione segna dal punto di vista penalistico il confine tra le più gravi fattispecie di delitto contro la persona, riduzione mantenimento in schiavitù o in servitù e quelle meno gravi di sfruttamento lavorativo propriamente inteso.

Il vero protagonista negativo è il datore di lavoro, che tra i maggiori guadagni, in termini di risparmi fiscali e previdenziali, in materia di costi, della sicurezza igiene del lavoro, usando manodopera sottopagata e senza osservanza della disciplina dell’orario di lavoro.

Quando le vittime sono stranieri, la vulnerabilità è amplificata anche dalla precarietà del degrado alloggiativo.

Purtroppo il fenomeno del caporalato è spesso intrecciato a quello migratorio. Nel settore dell’agricoltura i lavoratori agricoli oscillano dalle 400.000 alle 430.000 unità, per un caso di irregolarità di rapporti lavoro pari al 39%. I lavoratori sono pagati dai 20 ai 30 € per giornate lavorative di otto 12 ore, a volte anche sotto un euro l’ora.<sup>345</sup>

Evidente la connessione con il fenomeno dell’immigrazione e spesso lo sfruttamento lavorativo nel settore agricolo si accompagna quello sessuale e ovviamente sono misconosciuti i diritti di assistenza sociale e sindacale.

## **7. -AVVIAMENTO AL LAVORO E CESSAZIONE DEL LAVORO NELLA PROVINCIA DI MESSINA NELL’ANNO 2017**

Le donne partono, negoziano le condizioni di sfruttamento, a volte, nel caso del lavoro domestico rifiutano un contratto, contributi, scelgono di coabitare per non pagare l’alloggio, lasciano i figli, abbandonano il Paese del Terzo mondo per trovare lavoro nel Primo, a causa del divario delle disuguaglianze economiche.

Anche attraverso le Associazioni, in Sicilia e in provincia di Messina si cerca di promuovere la conoscenza dei diritti, fornire informazione ed assistenza, presa incarico, accoglienza, assistenza ed accompagnamento verso l’autonomia. Viene data

---

<sup>345</sup> De Santis. G.,op. cit..



attenzione sanitaria alle donne migranti, che gratuitamente possono essere seguite in tutte le loro vicissitudini (gravidanza, maternità) da medici e operatori volontari, che si adoperano per garantire condizioni di vita dignitose a tutti coloro che si presentano.

Riportando i dati sugli Avviamenti e Cessazioni di lavoro, in Provincia di Messina, dal 1 gennaio al 31 Dicembre 2017, forniti dal Centro Studi CISL di Messina, di donne e uomini italiani e stranieri, mi soffermerò ad analizzare quelli relativi alle donne straniere, particolarmente rilevanti: in relazione alle tipologie contrattuali, prevalgono contratti di lavoro stipulati a tempo determinato (2171), a tempo parziale orizzontale o a tempo pieno.

Sono state avviate al lavoro per titolo di studio, donne prevalentemente con Licenza Media (924), con Istruzione Secondaria Superiore (686), ma maggiormente senza un titolo di studio (2320), per un totale di 4135 donne straniere, con qualifiche nelle attività commerciali e nei servizi (1811) e con professioni non qualificate (1690), di età da 16-17 anni a più di 65 anni, maggiormente tra i 35-44, prevalentemente nel settore domestico (1655), ma anche nel settore dell'agricoltura e pesca (1223) e nell'attività di servizi di alloggi.

Le donne straniere che hanno cessato le attività nell'anno 2017 sono state 1930, maggiormente tra i 35-44 e 45-54 anni, molte licenziate per giustificato motivo oggettivo.

## **8.- LA NUOVA DISCIPLINA DEL LAVORO STAGIONALE DEGLI STRANIERI**

Il diritto dell'immigrazione è regolato a vari livelli: internazionale, eurounitario, nazionale e regionale e rappresenta ormai politica comune dell'Unione europea: quindi non si può prescindere dalle fonti europee.

I lavoratori stagionali di Paesi terzi devono vedere tutelati i loro diritti, anche in materia di sicurezza sociale, verificando che venga ad essi riservato lo stesso principio di parità di trattamento dei lavoratori cittadini dello Stato ospitante, in materia di retribuzione, mediante l'applicazione dei contratti collettivi e alle stesse condizioni pure ai cittadini dello Stato ospitante, per la loro situazione vulnerabile e per la natura temporanea della loro occupazione.

Le novità in tema di lavoro stagionale degli stranieri, scaturiscono dal decreto legislativo, che recepisce la direttiva dell'Unione Europea sul lavoro stagionale, la n.36/2014 sulle condizioni di accesso e soggiorno dei lavoratori stagionali extra

Unione Europea, la consapevolezza della peculiare “debolezza “del migrante stagionale,<sup>346</sup> sembra essere lo scopo predominante della normativa europea.<sup>347</sup>

La direttiva, infatti vuole “tutelare efficacemente i diritti di tali lavoratori” e “garantire pienamente l’osservanza del principio di parità di trattamento rispetto ai lavoratori cittadini dello Stato membro ospitante”.

La condizione del lavoratore migrante stagionale sembra collocarsi tra diverse forme tradizionali di debolezza socio economica dei lavoratori stranieri, in mercati di lavoro paralleli, in cui si intrecciano lavoro agricolo, sommerso e forme di intermediazione illecita nella gestione della manodopera.<sup>348</sup>

Il lavoratore straniero stagionale, in genere svolge vari lavori precari: lavoro con contratti atipici, in piccole imprese, economia sommersa, in alcune aree geografiche ed in determinati periodi dell’anno e la natura temporanea della migrazione stagionale, influisce negativamente sull’integrazione sociale.

Se il contratto è di natura stagionale viene regolato dall’art.24 del T.U., novellato dal d.lgs. 29 ottobre 2016, n.203, in attuazione della direttiva n.2014/36/UE.

La nuova norma, che ha recepito la direttiva, si riferisce al settore agricolo e turistico alberghiero.

La domanda nominativa di nulla-osta all’assunzione può anche essere presentata dalle associazioni di categoria “per conto dei loro associati”, ma in ogni caso deve essere accompagnata dalla proposta di contratto di soggiorno; il permesso di soggiorno può avere una durata massima di nove mesi nell’arco di dodici mesi.

---

<sup>346</sup> Rijken, C.(2015). *Legal Approaches to Combating the Exploitation of Third-Country National Seasonal Workers*, in “Ijellir”, n. 4, p. 442 ss..

<sup>347</sup> Papa, V. (2017, giugno 1). *Dentro o fuori il mercato? La nuova disciplina del lavoro stagionale degli stranieri tra repressione integrazione*, In *diritto delle relazioni industriali*, fasc.2, p. 363.

<sup>348</sup> Dubita dell’efficacia della misura legislativa in commento Viscomi, A., *Lavoro e legalità: «settori a rischio» o «rischio di settore»?* *Brevi note sulle strategie di contrasto al lavoro illegale (e non solo) nella recente legislazione*, in “RGL”, 2015, n. 3, p. 606 ss..

### **8.1.- La direttiva 36/2014**

Nel 2014 la direttiva dell'Unione Europea ha modificato le disposizioni del Testo Unico sull'immigrazione, relative al permesso di soggiorno per motivi di lavoro stagionale per semplificare le regole sull'emissione dei permessi di soggiorno e regolare i diritti del migrante stagionale, introducendo specifiche norme, garantendo anche l'idoneità della condizione alloggiativa del migrante stagionale.<sup>349</sup>

Nel corpus normativo sull'immigrazione è già contenuto il diritto alla parità di trattamento e alla "piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani" per gli stranieri regolarmente soggiornanti.

In definitiva la direttiva ha introdotto ipotesi sanzionatorie per reprimere la violazione degli obblighi.<sup>350</sup>

#### **8.1.1.-Il dumping salariale**

La tutela dei diritti del migrante stagionale avviene anche attraverso un divieto di misure di dumping normativo e salariale a danno della manodopera autoctona.<sup>351</sup>

Il legislatore, in tal modo, ha cercato di disincentivare le ipotesi di "fraudolento" *turn - over* tra lavoratori in servizio e lavoratori stranieri stagionali, aggiungendo tra i motivi di rifiuto e revoca del nullaosta al lavoro stagionale, i casi in cui il datore di lavoro abbia effettuato, nei 12 mesi precedenti alla data di assunzione lavoratore straniero, licenziamenti, al fine di creare un posto vacante che lo stesso datore di lavoro cerca di coprire mediante richiesta di assunzione".

Carente è la predisposizione di meccanismi ispettivi, con il rischio di ridimensionare anche gli effetti della nuova legge "anti-caporalato" 199/2016 e l'art. 603 *bis* del codice penale, che contrastano lo sfruttamento della manodopera nel settore agricolo.

Oggi la forza lavoro straniera si colloca nei mercati del lavoro secondari, ostacolando l'inclusione sociale dei lavoratori extra-UE. Bisogna quindi ripensare predisporre una protezione dei diritti dei lavoratori stranieri, anche ai fini della

---

<sup>349</sup> Per l'alloggio ci sono limiti di canone di locazione.

<sup>350</sup> All'art. 17 sanzioni nei confronti dei datori di lavoro, all'art.24 forme di monitoraggio, valutazione ispezione e all'art.25 agevolazione delle denunce.

<sup>351</sup> Triandafyllidou, A., *Migrant Integration in 2020 Europe: the case for integration partnerships*, in Carrera, S., Guild, E., Eisele, K., (eds.), 29 ss..

integrazione nell'ordinamento ospitante.<sup>352</sup> In questa prospettiva la Corte costituzionale ha ribadito il principio di legalità «che permea la disciplina dell'immigrazione» rappresenta «per gli stranieri, presidio ineliminabile dei loro diritti»<sup>353</sup> ed è dunque, primariamente, alla riforma degli inefficienti canali legali di accesso al (mercato del) lavoro da parte degli immigrati che dovrebbe essere indirizzata, in futuro, l'attenzione del legislatore.

---

<sup>352</sup> AA.VV., *From Refugees to Workers Mapping Labour-Market Integration Support Measures for Asylum Seekers and Refugees in EU Member States, vol. I, Comparative Analysis and Policy Findings*, Bertelsmann Stiftung, 2016.

<sup>353</sup> C. cost. n. 148/2008.

## CAPITOLO 4. - LE POLITICHE DI INTEGRAZIONE DEI MIGRANTI IN EUROPA

### 1.- CITTADINANZA E INTEGRAZIONE

Il tema dell'integrazione rispetto alla disciplina di legge della cittadinanza in Italia e al suo acquisto da parte degli immigrati di prima e seconda generazione.

La legge sulla cittadinanza in vigore in Italia, approvata nel 1992, guarda essenzialmente al tema del rapporto tra la cittadinanza e i fenomeni migratori, soffermandosi molto sulla necessità di mantenere i legami con gli italiani emigrati all'estero e poco si occupa del rafforzare quelli con gli stranieri, gli immigrati che soggiornano stabilmente in Italia.

Negli ultimi decenni il nostro Paese ha modificato la bilancia migratoria, trasformandosi, come abbiamo potuto notare nel primo capitolo della tesi, in un territorio di immigrazione, dopo essere stato, per un lungo periodo, uno dei principali paesi di emigrazione, soprattutto verso il continente americano ma anche nei confronti dell'Europa, specie Germania, Belgio e Svizzera.

Abbiamo potuto constatare, infatti, che l'Italia è stata un Paese di emigrazione fino a circa l'anno 1973, quando per la prima volta il numero degli immigrati arrivati in Italia, ha superato quello degli emigrati in uscita: in quegli anni un buon numero di immigrati da altri Continenti.

La legge del 1992 sembra limitarsi ad accogliere le novità introdotte negli ultimi anni, coerentemente con alcune sentenze della Corte Costituzionale che, soprattutto a partire degli anni '70 è intervenuta per adeguare la normativa vigente al mutato quadro Costituzionale.<sup>354</sup>

L'Italia dell'inizio del ventunesimo secolo è un Paese di immigrazione: tuttavia negli ultimi anni è aumentato il numero degli emigrati ed è diminuito quello degli

---

<sup>354</sup>Invece che all'unica disposizione sostanziale in materia di cittadinanza contenuta nella Costituzione, che si limita a vietare la privazione della cittadinanza per motivi politici (art.22) la Corte è intervenuta dichiarando la violazione degli articoli 3 e 29 della Costituzione, che sanciscono il principio di uguaglianza e la parità dei coniugi nel matrimonio. Con la sentenza n.87/1975 la Corte ha dichiarato incostituzionale la norma che privava automaticamente della cittadinanza la donna che a seguito di matrimonio avesse assunto la cittadinanza del coniuge, mentre con la sentenza n.30/1983 ha giudicato contraria alla Costituzione la norma che sanciva la trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis* prevalentemente in linea paterna. Il Parlamento ha modificato la disciplina della cittadinanza a seguito di queste due sentenze per recepire il giudizio della Corte, rispettivamente con la legge n.151/75 e la legge n.123/83.

immigrati. Ma già dalla fine del 2015 risiedevano in Italia oltre cinque milioni di cittadini stranieri, pari all'8,3% della popolazione e quasi 4 di milioni cittadini non comunitari.<sup>355</sup>

È chiaro quindi che la disciplina della cittadinanza, oggi non può non essere collegata al tema dell'integrazione dei nuovi membri della società.

Con quali strumenti è possibile mettere in relazione l'acquisto della cittadinanza con le esigenze dell'integrazione degli stranieri?

Si osserva a livello globale un'ampia diffusione dei requisiti di integrazione tra le norme che regolano l'acquisto della cittadinanza in via derivata; in particolare la conoscenza della lingua nazionale o ufficiale è richiesta spesso al candidato cittadino, per dimostrare il livello di integrazione (con domande che possono riguardare la storia, la geografia, i principi costituzionali, i diritti e i doveri dei cittadini).

## **2.- LA RICOSTRUZIONE STORICO-EVOLUTIVA DELLA DISCIPLINA DI LEGGE NAZIONALE, REGIONALE E LOCALE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE**

La programmazione delle politiche nazionali di immigrazione è collocata in una logica di ampio respiro, fermo restando il principio della limitazione degli ingressi degli stranieri per motivi di lavoro in funzione delle esigenze del mercato del lavoro nazionale.

La disciplina dell'accesso ha confermato il binomio tra autorizzazione al lavoro e permesso di soggiorno, con le sostanziali novità del superamento del c.d. test della necessità economica, dell'introduzione della carta di soggiorno e dell'istituto dello sponsor, grazie al quale era prevista la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno ai fini dell'inserimento nel mercato del lavoro.

Si devono riscontrare convergenze tra la legislazione nazionale e quella regionale, ma si prospetta tuttavia un potenziale conflitto tra la prospettiva statale, che prevede la regolarità, la durata del soggiorno come requisiti per la concessione dei diritti sociali, e quella regionale, che vuole estendere il campo di applicazione

---

<sup>355</sup>Vedi dati pubblica su [www.istat.it](http://www.istat.it) (consultato il 3/2/2017).

soggettivo della propria legislazione agli stranieri comunque presenti sul territorio regionale.<sup>356</sup>

Peraltro, di fronte ad un atteggiamento generalmente inclusivo del livello regionale, alcune Regioni si stanno muovendo in una diversa direzione, imponendo principalmente requisiti di residenza e (talvolta, persino di cittadinanza), per poter beneficiare delle prestazioni assistenziali, come pure parte della normativa “esclusiva” al livello locale, specialmente nel Nord Italia, per il tramite dei requisiti di residenza e/o cittadinanza imposti per poter accedere alle prestazioni assistenziali.

Le politiche migratorie in Italia sino adesso realizzate, non funzionano a causa di numerosi fattori, in quanto l’attuazione di determinati istituti risulta problematica. Si pensi, ad esempio, al contratto di soggiorno per lavoro subordinato e al carattere eterogeneo del suo contenuto: il datore di lavoro ha oneri legali dal contenuto “poco lavoristico” e “molto pubblicistico”; tanto da affermare che il soggetto pubblico delega al privato il soddisfacimento di interessi sociali che, in verità, hanno carattere collettivo.

Altro fattore che incide sul mal funzionamento delle politiche migratorie italiane è non tanto l’attuazione delle stesse, ma, l’indubbia evidenza che diverse disposizioni legislative rimangono soltanto sulla Carta.

Quello che, tuttavia, appare il problema fondamentale del governo della migrazione per motivi di lavoro (subordinato) in Italia è un grave fraintendimento. Sembra, infatti, che al legislatore manchi la consapevolezza che le politiche migratorie, nella loro essenza, formano politiche del mercato del lavoro e che, quindi, esse debbono risultare coerenti e non in contraddizione con la realtà del mercato.

Anche sostenendo che tale consapevolezza non sia mancata al legislatore italiano, ma che lucidamente abbia inteso contrastare le «dinamiche spontanee sottostanti al fenomeno migratorio»,<sup>357</sup> essendo l’immigrazione c.d. economica, nel suo complesso, interpretata come fenomeno negativo per il mercato del lavoro domestico (essa è ritenuta produttiva di effetti di “spiazzamento” sullo stesso), comunque, si potrà affermare che il legislatore ha frapposto ostacoli difficilmente

---

<sup>356</sup>Chiaromonte W. *Welfare locale e immigrazione. Il contenzioso sulla legislazione regionale in materia di integrazione degli stranieri*, in “Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali”, 132, 4, 2011.

<sup>357</sup>Tursi, A., *La riforma della normativa in materia di immigrazione del 2002: una ricognizione critica, tra politica e tecnica legislativa*, in “Working Paper CSDLE Massimo D’Antona – IT”, 2004, n. 14.

superabili rispetto al libero incontro fra domanda e offerta di lavoro immigrato e, quindi, rispetto al “naturale” funzionamento della realtà di mercato.

Alla luce di ciò, si ritiene che, nella realtà dell’immigrazione lavorativa, il prestatore straniero entri illegalmente in Italia alla ricerca di un’occupazione e che si trattenga per svolgerla (fra l’altro, ponendosi in una posizione di assoluta vulnerabilità), confidando che il datore di cui è alle dipendenze, stipuli un contratto.

L’Italia, dunque, non “apre le porte” ai migranti; se lo fa, ciò accade o perché “conviene” (è il caso dei lavoratori altamente qualificati e degli stagionali) o perché esistono dei vincoli internazionali da cui “non si sfugge” (ricongiungimenti familiari, richieste d’asilo).

Il fenomeno dello spostamento di grande masse di persone, che poi presentano richiesta d’asilo in Europa e in Italia, è soprattutto analizzato, dagli esperti di geopolitica, in relazione alle realtà del mondo nelle quali si produce negazione dei diritti fondamentali della persona e/o delle libertà democratiche.

### **3. -LA REGOLAMENTAZIONE DEGLI INGRESSI DEI LAVORATORI MIGRANTI**

Se si guarda al nostro diritto costituzionale, non si può non sostenere che l’ingresso in Italia (che non formi esercizio del c.d. “diritto d’asilo”) sia riconducibile ai diritti inviolabili delle persone che devono essere attribuiti e garantiti secondo i principi di uguaglianza ex artt. 2 e 3 Cost., anche nei confronti di chi non abbia la cittadinanza.

Chiarito ciò, occorre precisare che la disposizione più importante per poter cogliere l’impostazione fondamentale del sistema giuridico italiano, nei confronti del lavoratore straniero che voglia fare ingresso in Italia, non si trova nell’art. 10, secondo comma, bensì nell’art. 4, primo comma, Cost.: *«La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto allavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto»*. È possibile quindi ricavare dall’art. 4 un principio di “priorità dell’occupazione nazionale” che, però, oggi non è più sufficiente: deve essere accresciuto, in ragione del grado di avanzamento raggiunti dal cammino di integrazione europea. A livello di diritto fondamentale dei Trattati, si devono



evidenziare gli artt. 20<sup>358</sup> e 45<sup>359</sup> TFUE, la cui lettura permette di affermare (in virtù poi del combinato disposto degli artt. 4 e 11Cost.)<sup>360</sup> l'esistenza di un principio rinnovato, definibile "di priorità dell'occupazione europea".<sup>361</sup>

Si può, conseguentemente osservare che quale linea di "politica jurídica" euro unitaria si è determinata una scelta restrittiva.<sup>362</sup>

La Corte costituzionale ha autorevolmente spiegato che <<la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegato al bilanciamento di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione>>.<sup>363</sup>

---

<sup>358</sup>L'art. 20 TFUE, al comma 2, lettera a, recita: "I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati. Essi hanno, tra l'altro: a) il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri".

<sup>359</sup>L'art. 45 TFUE al § 1 afferma: «La libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione è assicurata». Questa libertà si caratterizza come descritto al § 2: «Essa implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro». Occorre tuttavia osservare – proponendo una formula semplificativa – che il generale principio espresso nell'art. 45 non solo significa "libertà da" (le discriminazioni), ma pure "libertà di": la libera circolazione dei lavoratori importa il conferimento di determinati diritti, fra cui, ad esempio, il diritto «di rispondere a offerte di lavoro effettive» (§ 3, lett. a). 10 Il passaggio normativo dell'art. 11 Cost. che in questa sede più interessa è il seguente: «L'Italia [...] consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni».

<sup>360</sup>Il passaggio normativo dell'art. 11 Cost. che in questa sede più interessa è il seguente: «L'Italia [...] consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni».

<sup>361</sup>Ai fini dell'acquisizione di una maggiore consapevolezza circa l'esistente diritto derivato dell'Unione in tema di mercato del lavoro europeo, è particolarmente utile la lettura dello scritto di Borelli, S., *La mobilità dei lavoratori subordinati cittadini dell'unione europea*, in Calafà, L., Gottardi, D., Peruzzi, M. (a cura di), *La mobilità del lavoro: prospettive europee e internazionali*, Esi, Roma, 2012. L'A. chiarifica la importantissima distinzione fra "active mobility" e "passive mobility". Nella seconda sono ricomprese: la mobilità dei lavoratori riferibile all'ambito della libera prestazione di servizi; quella che si svolge per somministrazione transnazionale di lavoro; quella che va ricondotta alla libertà di stabilimento.

<sup>362</sup>Triguero Martinez, L.A., *La ordenacion comunitaria de los flujos migratorios: entre la seleccion de mano de obra y la proteccion del mercado laboral*, in *Libre circulacion de trabajadores en la Union Europea. Treinta anos en la Union*, Juan Gorelli Hernandez Coordinator, p.335, Junta de Andalucía, 2016. : para la inmigracion extranjera economico laboral stricto sensu, viene estando vigente una politica juridica restrictiva y selectiva de mano de obra extranjera derivada de la necesidad imperante de conectar la ordenacion de aquellos a las necesidades de todos y cada uno de los mercados de trabajo de los Estados miembro.

<sup>363</sup>Si tratta di un passaggio di C. Cost. 24 febbraio 1994, n. 62. Il Tribunale di Bergamo e il Tribunale di Roma sollevano la questione di legittimità costituzionale avverso una disposizione legislativa concernente il potere del giudice di disporre, su richiesta dell'interessato (o del suo difensore), l'immediata espulsione nello Stato di appartenenza o in quello di provenienza degli stranieri extracomunitari sottoposti a custodia cautelare per determinati delitti ovvero condannati con sentenza passata in giudicato a una pena (anche per la parte residua da espiare) non superiore a 3 anni di reclusione. La questione di legittimità è giudicata ammissibile relativamente al parametro costituzionale dell'art. 3 (principio di uguaglianza), ma la Corte costituzionale non ne riconosce infine la fondatezza. In prima battuta essa chiarifica i termini del problema: «Per quanto sia opportuno ribadire ancora una volta che, quando venga riferito al godimento dei diritti inviolabili dell'uomo, qual è nel caso la libertà personale, il principio costituzionale di eguaglianza in generale non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero, va tuttavia precisato che

Il legislatore, a proposito, dispone di «un'ampia discrezionalità, limitata, sotto il profilo della conformità alla Costituzione, soltanto» «dal vincolo che le sue scelte non risultino manifestamente irragionevoli».<sup>364</sup>

Il legislatore italiano ha inteso approntare una disciplina organica, complessa e capace, di non perdere la sistematica coerenza del proprio impianto a fronte di inevitabili future norme. Per queste ragioni, il Testo Unico è stato costruito in modo tale da contenere soprattutto le disposizioni di carattere più generale, mentre quelle di dettaglio avrebbero trovato posto nella normativa secondaria, specialmente nel regolamento di attuazione.<sup>365</sup> L'analisi di tali livelli, è soprattutto competenza del giuslavorista, dato che le politiche migratorie costituiscono «una sottocategoria delle politiche del mercato del lavoro».<sup>366</sup>

I due livelli di regolazione si distinguono: «uno, per così dire, macro, volto alla determinazione dei programmi e degli interventi sul fenomeno considerato nel suo complesso, ed uno, per così dire, micro, che, invece, delinea le procedure di ingresso e la disciplina del soggiorno e del lavoro del singolo cittadino extracomunitario»<sup>367</sup>.

---

*inerisce al controllo di costituzionalità sotto il profilo della disparità di trattamento considerare le posizioni messe a confronto, non già in astratto, bensì in relazione alla concreta fattispecie oggetto della disciplina normativa contestata. E, poiché quest'ultima attiene all'espulsione di una persona dallo Stato italiano, è in relazione all'applicabilità di tale misura che va valutata la comparabilità o meno delle situazioni rispetto alle quali i giudici a quibus sospettano la violazione del principio costituzionale di parità di trattamento».* La Corte quindi definisce la posizione dello straniero «del tutto peculiare e non comparabile» con quella del cittadino. Si nega che esista una incondizionata posizione di libertà per lo straniero in ordine all'ingresso e alla permanenza nel territorio italiano, dal momento che egli può «entrarvi e soggiornarvi solo conseguendo determinate autorizzazioni (revocabili in ogni momento) e, per lo più, per un periodo determinato». Non viene perciò in gioco per il caso concreto il principio costituzionale di uguaglianza fra cittadino e straniero, né la previsione legislativa appare arbitraria o palesemente irragionevole, essendo la norma giustificata da interessi pubblici (la tutela dell'ordine pubblico e il miglioramento delle condizioni di vita nelle carceri troppo affollate), oltre che caratterizzata da limiti e cautele.

<sup>364</sup> C. Cost. n. 62/1994.

<sup>365</sup> Si ritiene che sia andato disatteso l'obiettivo, inizialmente fatto proprio dal legislatore del Testo Unico sull'immigrazione, di costruire una disciplina snella e chiara, organica e al contempo capace di accogliere le novità di regolamentazione imposte al Paese dalla mutevolezza del fenomeno migratorio. Addirittura, oggi in dottrina il Testo Unico è definito come un vero e proprio «patchwork di disposizioni, alcune di carattere più generale e molte altre di dettaglio», risultato di un'attuazione «per giustapposizione» delle direttive comunitarie mano a mano comparse sui lavoratori stranieri. Paradossalmente, il regolamento di attuazione del Testo Unico sull'immigrazione è stato modificato soltanto in misura ridotta. Utile per comprendere l'evoluzione dell'impianto normativo del Testo Unico è la lettura di Mcbritton, M., *L'accesso e il soggiorno nell'ambito di trasferimenti intrasocietari e per investimento: d.lgs. 253/2016 di attuazione della direttiva 2014/66/UE e art. 1, co. 148, l. n. 232/2016*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 2017, n. 2, 1, da cui è tratta la citazione.

<sup>366</sup> Ferrero, M., Perocco, F., *Razzismo, lavoro, discriminazioni, diritto*, in M. Ferrero, F. Perocco (a cura di), *Razzismo al lavoro. Il sistema della discriminazione sul lavoro, la cornice giuridica e gli strumenti di tutela*, Franco Angeli, 2011, 38.

<sup>367</sup> Castelli, N., *Politiche dell'immigrazione e accesso al lavoro nella Legge Bossi Fini*, in «Diritto Lavoro», n.2., 297.

Quindi da una parte sono stabiliti dei limiti di carattere generale per rendere ordinato il macro-fenomeno dell'afflusso di stranieri, dall'altra esistono delle procedure per l'ingresso in Italia del singolo migrante che di tali limiti rappresentano uno sviluppo coerente nella dimensione micro.

### **3.1.- Lavoro e soggiorno regolare in Italia**

È innegabile comunque, nonostante la moderata flessibilità, che i permessi di soggiorno o, meglio, i “permessi unici di lavoro e soggiorno” (art. 4, comma 8.1, T.U.) consegnino il lavoratore migrante come a una dimensione “sospesa” e ciò in ragione della loro fondamentale temporaneità. Al lavoratore migrante è richiesto periodicamente, fino a quando non possa conquistare una posizione più stabile, di dimostrare l'integrazione di requisiti stabiliti dal legislatore, a fronte dei quali la sua permanenza in Italia è tollerata. La dimensione “sospesa” sperimentata dal migrante accresce di intensità, a seconda della natura del rapporto di lavoro di rapporto *latu sensu* più flessibile (il lavoro a tempo determinato) sia associata una minore durata massima del permesso di soggiorno. Il generale carattere temporaneo dei permessi, unito a questo dato normativo (la differenziazione delle durate massime) ha formato oggetto di critiche. Si è arrivati ad affermare che «La frammentazione delle tipologie di permesso di soggiorno e la pluralizzazione della durata dei permessi di soggiorno hanno completato la stratificazione dello status giuridico, portando ad una vera e propria gerarchia della precarietà, istituzionalizzata e acuitizzata successivamente dalla legge 189/02». <sup>368</sup> Si allude alla possibilità, per il cittadino di Paese terzo, di ottenere il permesso di soggiorno CE per lungo-soggiornanti a tempo indeterminato.

Lo straniero così acquisisce una certa stabilità, non forma più oggetto di periodica verifica la meritevolezza. Il legislatore italiano stabilisce all'art.9 comma 1 T.U., le condizioni necessarie per avere il rilascio del permesso di soggiorno UE. <sup>369</sup>

---

<sup>368</sup> Ferrero, M., Perocco, F., op. cit., 24. Gli A.A., proseguendo coerentemente la propria riflessione, giungono a conclusioni anche radicali. Essi affermano che la sistematizzata «*frammentazione degli status giuridici dei lavoratori immigrati, che vengono suddivisi in molteplici categorie*», comporta lo spezzamento di «*qualunque possibile legame solidaristico [...] mortificando qualunque possibilità di costruire un fronte comune di rappresentanza di interessi*» (ivi, 40), p. 183, soprattutto, giova ricordare quanto scritto nelle brevi pagine dell'Introduzione.

<sup>369</sup> *Lo straniero in possesso da almeno 5 anni di un permesso di soggiorno in corso di validità, che dimostra la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo e nel caso di richiesta relativa ai familiari di un reddito sufficiente secondo i parametri richiesti dall'art. 29 comma 3, lettera b e di un alloggio idoneo che rientri nei parametri previsti dalla legge regionale per gli alloggi di residenza edilizia pubblica, che sia fornito di requisiti di idoneità igienico sanitari accertati dall'Asp competente per territorio, può chiedere il rilascio del permesso di soggiorno U.E. per soggiornanti di lungo periodo, per se e i familiari di cui all'art. 29 comma 1”.*

Non solo può ben riproporsi l'immagine di "ultradipendenza" suggerita da Bridget Anderson,<sup>370</sup> ma può anche essere ripresa l'intuizione di Mark Freedland e Cathryn Costello, secondo i quali il diritto (pubblico) dell'immigrazione ha un impatto divisivo sul diritto del lavoro,<sup>371</sup> poiché categorizza in modo ulteriore i lavoratori. Ad esempio, è sicuramente "più precario" – al di là di quanto "dipende" dal diritto del lavoro – il migrante che, in ragione delle caratteristiche del contratto di lavoro di cui è titolare, possiede un permesso unico di lavoro e soggiorno di durata contenuta. Di "ultra-dipendenza" dei lavoratori, nei confronti dei datori di lavoro, è possibile d'altro canto parlare perché per il migrante l'occupazione rappresenta sia fonte di sostentamento, sia fattore di inclusione nella società italiana, sia requisito periodicamente verificato per la regolare presenza nel territorio nazionale, vista la intrinseca temporaneità dei permessi di soggiorno. Il lavoro, per il migrante regolare ha quindi importanza a 360 gradi. Qual è la procedura per assumere un lavoratore migrante? In primo piano si deve ottenere il nulla osta al lavoro per lo straniero: si tratta dell'autorizzazione che, insieme al c.d. "contratto di soggiorno", rappresenta uno dei due "cardini" della procedura amministrativa che interessa. Il fatto che la presentazione dell'istanza per l'ottenimento del nulla osta possa essere compiuta solamente dal datore di lavoro, ha rappresentato motivo di riflessione e critica (talvolta aspra) in dottrina. Si è affermato che lo straniero non viene considerato quale soggetto di diritto per quanto riguarda la messa in moto di una procedura fondamentale per i suoi interessi. Al riguardo va tenuto presente che il principio fondante del sistema UE e CEDU, anche con riguardo al trattamento da offrire ai migranti è quello del riconoscimento della pari dignità e dell'uguale valore di tutte le persone umane. Tale principio viene citato in molte Carte costituzionali dei Paesi europei e nelle carte dei diritti fondamentali, come la Dichiarazione universale dei diritti umani, e nella CEDU. La nostra Carta costituzionale ha invece una diversa impostazione, in quanto i Costituenti partendo dal presupposto della centralità del ruolo da attribuire alla persona umana, non hanno formulato una specifica disposizione in cui viene espressamente proclamata l'invulnerabilità della dignità umana, invece di recente la Corte costituzionale tedesca ha attribuito il rango di "super principio" con una scelta simile a quella fatta con riferimento al diritto alla

---

<sup>370</sup> Anderson, B., *Migration, immigration controls and the fashioning of precarious workers*, in *Work, Employment and Society*, 2010, vol. 24, n. 2, 311.

<sup>371</sup> Freedland, M., Costello, C., *Migrants at Work and the Division of Labour Law*, in Costello, C., Freedland, M., (a cura di), *Migrants at Work. Inmigracion Vulnerability in "Labour Law, Oxford University Press"*, 2014, p.271.

vita (che viene protetta solamente attraverso il divieto della pena di morte all'art.27 comma 4 Cost.) Nella Costituzione italiana si fa espresso riferimento alla dignità, negli art.3 comma 1 (principio di uguaglianza), quindi "pari dignità sociale"; nell'art.36 comma 1, dove è previsto il diritto a una equa retribuzione per assicurare una esistenza libera e dignitosa al lavoratore e alla sua famiglia. Di conseguenza, anche agli stranieri, ai quali secondo gli art. 2 e 10 comma 2 della Costituzione devono essere riconosciuti i diritti fondamentali in base al principio di uguaglianza, deve essere garantito il pieno rispetto della dignità e deve essere applicata l'idea dei nostri Costituenti, secondo la quale il lavoro è lo strumento principale per acquisire un'identità sociale e quindi integrarsi e partecipare alla comunità in cui si vive. Del resto, le norme costituzionali che si occupano della tutela del lavoro e della assistenza sociale non contengono nessuna limitazione nei confronti dei non cittadini. (art. 35 e 38). La crisi dei rifugiati e dei migranti in Europa paradigmaticamente illustra questa contrapposizione, tutta interna alla forma della democrazia repubblicana, poiché questa moltitudine di persone che fuggono dai loro paesi d'origine non posseggono i requisiti legali per ottenere i diritti di cittadinanza, ma l'Europa in maggioranza, ha scelto di accoglierli per difendere i diritti umani universali. Per cui, se non può essere esecrata la volontà della parte dei cittadini dell'Unione europea di negare agli stranieri di entrare nel proprio Paese, per esempio per ragioni di equilibrio dei conti del welfare, nella prospettiva dei diritti umani universali, non solo è sbagliato impedire l'ingresso, ma è doveroso accoglierli: la contraddizione è quindi di tutta evidenza: *droits de l'homme e droits du citoyen* si scontrano.

### ***3.2.- Le caratteristiche demografiche degli stranieri residenti in Italia***

A metà luglio 2020 l'Oim stimava che fossero quasi 3 milioni i migranti bloccati a causa della pandemia, molti dei quali privi delle risorse economiche necessarie per i bisogni di base. Amplificata la vulnerabilità socio-economica dei migranti internazionali e delle loro famiglie, per la perdita del posto del lavoro e anche per l'esclusione dagli ammortizzatori sociali, per la cresciuta dipendenza dai trafficanti dei migranti che cercano disperatamente di fuggire dalla violenza, dai disastri naturali e dalla deprivazione economica.

L'Agenda 2030 identifica la migrazione come una realtà multidimensionale importante per lo sviluppo dei Paesi di origine, transito e destinazione e che richiede risposte coerenti e onnicomprensive.<sup>372</sup>

Le migrazioni hanno un impatto reale sia per gli individui, sia per le società, economie, culture e luoghi coinvolti.

Il rapporto tra i generi è equilibrato, forse leggermente favorevole alle donne: al 31 dicembre 2020 sono il 51,9% del totale. La proporzione è variabile in funzione della cittadinanza di origine, infatti è nettamente sbilanciata in favore delle donne per le collettività originarie dei Paesi dell'Europa dell'est, per le cittadine russe (81,0%), bielorusse (80,3%), ucraine (77,4%), polacche (74,3%), moldave (66,2%) e bulgare (62,8%), per la maggior parte immigrate in Italia per svolgere lavori di supporto e cura alle famiglie. Invece, rapporti tra i generi più equilibrati si riscontrano per alcune collettività di più antico insediamento, come quella filippina, in cui le donne sono poco meno del 57%, quella albanese, ( 49,1%) e marocchina (46,8%). La comunità cinese presenta perfetta parità nel rapporto tra i generi.<sup>373</sup>

La popolazione straniera residente in Italia è una popolazione giovane: alla fine del 2020 l'età media è pari a circa 35 anni, a fronte dei circa 46 anni della popolazione italiana e sono soprattutto gli uomini ad avere un'età media più giovane, circa 33 anni rispetto ai 37 delle donne. Un quinto degli stranieri residenti ha meno di 18 anni. I differenti modelli migratori sono alla base delle differenze nei profili per età. Più elevata è quella dei cittadini stranieri prevalentemente dediti ai lavori di cura familiare. All'opposto, inferiore alla media si stima l'età per i cittadini dell'Africa centro settentrionale o dell'Asia centro meridionale: si tratta normalmente di giovani immigrati, sul progetto migratorio le famiglie di origine fanno un vero e proprio investimento.<sup>374</sup>

### ***3.3.- La pluralità e la dinamicità della presenza migratoria femminile in Italia***

Alla fine del 2020, secondo i dati Istat sono regolarmente presenti in Italia 3.373.876 cittadini non comunitari, dei quali circa la metà sono donne (1.671.618, pari al 49,5%). Nel corso dell'anno i nuovi permessi di soggiorno rilasciati a cittadini

---

<sup>372</sup> United Nations, Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development, 2015, A/RES/70/1.Para 29

<sup>373</sup> [www.int.gov.it](http://www.int.gov.it).

<sup>374</sup> [www.int.gov.it](http://www.int.gov.it).

non comunitari sono il 48,6% per le donne e come motivo prevalente il ricongiungimento con la famiglia.<sup>375</sup>

Le donne straniere residenti in Italia al 31 dicembre 2020 sono 2.600.812, il 51,9% del totale degli stranieri. È rilevante il carattere transnazionale dei flussi femminili, in quanto le donne più degli uomini mantengono alimentano legami transnazionali sia da e verso la famiglia.

Alla fine del 2020, il 18,8% delle residenti stranieri ha meno di 18 anni, il 34,0% ha tra i 18 e i 39 anni, mentre il 40,2% ha un'età compresa tra i 40 e i 64 anni e appena il 7,8% 65 anni o più, di 198 diverse provenienze geoculturali.

Le donne della migrazione pur proseguendo un motivo economico, si avvalgono di permessi per ricongiungimenti familiari o per turismo, ma con una presenza scarsamente visibile nel mercato del lavoro, anche per le alte quote di lavoro nero e grigio che interessano tradizionalmente queste lavoratrici, dedite prevalentemente al lavoro di cura come badanti o assistenti familiari.

La presenza femminile si riscontra pure nell'impresa manifatturiera (pellame, tessile, alimentari e calzature). Per tipologia professionale il dato conferma la difficoltà di inserimento delle donne straniere nei ruoli qualificati su tutto il territorio nazionale, sulla base dei dati sugli occupati 2020 si evince come siano le più danneggiate, in quanto più spesso occupate in lavori precari e in settori particolarmente esposti alle restrizioni.

Sul totale dei posti lavori persi tra il 2019/2020, oltre un terzo è da attribuire alla componente straniera e ben un quarto, il 24%, alle donne straniere e specialmente non comunitarie.<sup>376</sup> Ciò nonostante la presenza per lavoro femminile delle donne migranti rimane significativa.<sup>377</sup>

Il lavoro di cura, in cui sono impegnate prevalentemente le donne migranti, le espone maggiormente al *caregiver's burden*, cioè all'impatto che ha il lavoro di assistenza sul benessere psicofisico e sulla qualità della vita., si aggiunge pure la preoccupazione per la salute della loro famiglia, spesso rimasta nel Paese di origine e quella di perdere il lavoro, a causa del Covid-19, o perché temporaneamente sospese per evitare possibili contagi all'assistito. I rischi legati a tale occupazione sono aggravati dal fatto che le posizioni di lavoro irregolare o in grigio non sempre

---

<sup>375</sup> [www.int.gov.it](http://www.int.gov.it).

<sup>376</sup> Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, XI Rapporto - Gli stranieri nel mercato del Lavoro in Italia 2021, luglio 2021, <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorità/immigrazione/Pagine/Studi-e-statistiche.aspx>.

<sup>377</sup> [www.inps.it](http://www.inps.it).

consentono di accedere a tutti i diritti contrattuali come le ferie, il riposo o la malattia.

#### **4. -LA QUESTIONE DELL'INTEGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI: PROBLEMI E PROPOSTE.**

I diritti inviolabili, di cui all'art. 2 Cost., spettano “ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani”. Pertanto, la condizione giuridica dello straniero non deve essere considerata, per quanto riguarda la tutela di tali diritti, come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi.

Da questa premessa si deve dedurre che il controllo dei flussi migratori e la disciplina dell'ingresso e della permanenza degli stranieri nel territorio nazionale rappresenti “ un grave problema sociale, umanitario ed economico che implica valutazioni di politica legislativa non riconducibili a mere esigenze di ordine e sicurezza pubblica”,<sup>378</sup> ed in tale contesto il lavoro si pone, per i migranti, come “ l'agognato fattore di legittimazione e la chiave di inserimento nel Paese in cui si spostano”.

Il nuovo governo, il cui programma, si ritiene, dovrebbe orientarsi verso la tutela dei diritti umani, invertendo la prospettiva regressiva di quello precedente, ha annunciato la revisione del c. d. regionalismo differenziato, il quale avrebbe avuto conseguenze di pregiudizio sui livelli di benessere sociale. Infatti se la crescita del benessere sociale aumenta ampiamente, può significare che i livelli essenziali siano accresciuti e quindi, le prestazioni corrispondenti ad essi, debbano essere ampiamente garantiti.

Ovviamente le condizioni di vita negli anni '50, non sono quelle di oggi ed i problemi di crescita sociale sono dinamici, ma la complicazione nasce, nel caso di fenomeno migratorio, dalla parziale obsolescenza del vincolo di cittadinanza, quale elemento discriminante per l'accesso ad ulteriori benefici<sup>379</sup>.

---

<sup>378</sup> Sentenza Corte Cost., n.22 del 2007.

<sup>379</sup> McBritton M, *Migrazioni Economiche e ordinamento italiano, Una prospettiva giuslavoristica*, Cacucci Editore, 2017.



#### ***4.1. -I limiti sociali del Regionalismo differenziato in Italia***

Il tema del regionalismo differenziato: il punto di partenza è l'articolo 116, III comma, della Costituzione, introdotto dalla riforma costituzionale del 2001 che prevede che le Regioni possano ottenere "forme e condizioni particolari di autonomia" in una serie di materie, tra cui quelle che rappresentano il cuore del moderno Welfare State, come sanità e istruzione.

Il tema dell'articolo 116, III comma, e del Titolo V deve, di conseguenza, costituire una delle priorità per l'agenda politica nazionale, tante sono le irrazionalità, le incongruenze,

le oscurità del testo, che si sommano a una impostazione generale in conflitto con più principi fondamentali della Costituzione repubblicana.

Si tratta di un paradosso giuridico: l'ipotesi di attuazione di una novella costituzionale si pone in contrasto con la stessa Carta fondamentale e ciò discende dal fatto che l'articolo 116, comma III, della Costituzione è una disposizione ambigua, frutto di un testo, quello della modifica del Titolo V del 2001, che esalta le differenze, incompatibile con la struttura della Costituzione del 1948, in cui l'unità e l'autonomia regionale rappresentano due facce della stessa medaglia e si sostengono in termini di reciprocità.

Il regionalismo differenziato introduce un processo di destrutturazione nazionale e sociale, che può condurre in una disarticolazione dell'ordinamento, finendo paradossalmente per svuotare di senso lo stesso principio di autonomia, che si lega indissolubilmente ai valori sostanziali della Costituzione: eguaglianza, libertà, partecipazione democratica.

L'autonomia differenziata produrrà una cristallizzazione delle differenze, sancendo semplicemente gli squilibri territoriali che già esistono e rendendoli definitivi e insuperabili, con la definitiva cesura tra Nord e Sud dell'Italia. Il gap di servizi, nella scuola, nella sanità, negli asili, nella dotazione di verde, di parchi, di attrezzature sportive, di infrastrutture, di risorse di sostegno all'apparato produttivo, e altro, diventerà una regola definitiva, un privilegio etnico-territoriale immodificabile. Chi, all'interno della stessa nazione, abita nei territori economicamente più forti avrebbe così più diritti di chi invece risiede in territori deboli, anche quale conseguenza storico-politica del processo di Unità nazionale. Il corollario di questa prospettiva di lacerazione del tessuto unitario della Nazione, è la riscoperta, da parte della Lega, delle famigerate "gabbie salariali", che prevedono differenziali retributivi a danno del Sud rispetto al Nord.

Il Mezzogiorno è candidato alla marginalità e al sottosviluppo con tutte le gravi conseguenze, di conseguenza è necessaria la mobilitazione di tutte le Regioni meridionali, ma anche delle forze politiche che credono, nei valori di democrazia e di uguaglianza, per una grande battaglia democratica.

Ciò che appare incomprensibile nella vicenda del cosiddetto “regionalismo differenziato” è l’inesistente opposizione dei ceti dirigenti politici del Sud.

Come ha scritto Gustavo Zagrebelsky «opporsi ad essa è la battaglia della vita per il Paese».<sup>380</sup>

L’Italia potrebbe così diventare, un Paese con cinque Regioni a statuto speciale di cui una con due province autonome (Trento e Bolzano), tre Regioni (che diverrebbero sette) con ambiti anche tra loro differenti di autonomia rafforzata e le altre a statuto ordinario e con uno Stato centrale a cui competerebbero residui di competenze, fondi minori oltre alle funzioni di difesa e ordine pubblico.

La Corte dei conti ha fatto sentire la propria voce al riguardo, affermando che senza perequazione non è possibile l’autonomia differenziata.

#### ***4.2. Le problematiche del diritto del lavoro nel Regionalismo differenziato***

E la Svimez poi, a certificare che con questa (contro)riforma “lo Stato aumenterà i debiti, o diminuirà i servizi», servizi pubblici essenziali di una società solidale come la sanità, la scuola, l’edilizia popolare, la tutela ambientale, il ciclo dei rifiuti, con uno sconvolgimento del diritto del lavoro italiano.<sup>381</sup>

Infatti, quale interfaccia dell’autonomia differenziata è stata subito proposto, il ritorno alle gabbie salariali e alle retribuzioni diseguali tra regioni, che porterebbe con sé, ove passasse, la regionalizzazione del pubblico impiego, della previdenza integrativa e della legislazione sulla sicurezza sul lavoro, con la nascita di una miriade di sindacati a base localistica.

Bisogna contrastare questa scelta che violerebbe i principi fondamentali di uguaglianza sostanziale della nostra Costituzione, poiché si avrebbe una cittadinanza asimmetrica legata al luogo di residenza, a causa della differente offerta di servizi, per qualità e quantità, e di prestazioni.

Le tre Regioni del Nord che rivendicano nuove potestà, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, pur con differenziazioni, hanno stilato un lungo elenco di richieste

---

<sup>380</sup> Zagrebelsky, G., *Non è cosa vostra*, in [www.libertaegiustizia.it](http://www.libertaegiustizia.it), 03.06.2013.

<sup>381</sup> Rapporto Svimez 2019.

su materie concorrenti e perfino alcune di legislazione esclusiva dello Stato, quali le norme generali sull'istruzione, con l'obiettivo di trasformare beni pubblici "nazionali" in beni pubblici "locali". Per tutte chiedono di assumere funzioni finora esercitate dallo Stato: una sorta di "semi-sovrani".

Sul tema si deve rilevare una forzatura dei termini previsti dall'art. 116 riformato della Costituzione, che certamente non si può interpretare nel senso di una generale devoluzione su competenze che devono essere uniformi su tutto il territorio nazionale, ma anche una violazione di norme di legge ordinarie.

A tal proposito la Svimez, l'Associazione per lo Sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno, ha rilevato che i preaccordi con il precedente governo, sono stati sottoscritti senza il necessario richiamo all'obbligo di garantire, a distanza di ben 10 anni, la corretta applicazione della legge 42/2009 che stabilisce norme cogenti sul finanziamento dei fondi di perequazione territoriale e di garanzia integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. La legge 42, denominata "legge Calderoli", stabilisce che i diritti siano garantiti su tutto il territorio nazionale, definendo preliminarmente i *fabbisogni standard* in regime di *costi standardizzati*. *Violando tale previsione legislativa, si provocherebbe un vulnus molto grave alla garanzia di parità nell'esercizio dei diritti fondamentali su tutto il territorio nazionale, con un'ulteriore asimmetria a danno del Mezzogiorno d'Italia.*

Ciò che emerge dallo studio della Svimez è che le rivendicazioni delle tre Regioni di competenze su materie, ad esempio quali sanità e istruzione, non può che avvenire nel rispetto delle previsioni della legge 42 e di effettiva attuazione dell'art.119 della Costituzione in materia di perequazione: "La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante", che sarebbe irrimediabilmente leso dal trasferimento delle risorse necessarie a finanziare le eventuali competenze regionali aggiuntive. Ecco quindi, come del tutto inaccettabile è la pretesa della Regione Veneto, di trattenere il 90% delle entrate fiscali, infondata sotto il profilo costituzionale e fortemente iniqua dal punto di vista sociale, con gravi implicazioni per la tenuta unitaria dello Stato italiano, il quale, se passasse tale sciagurata rivendicazione, si trasformerebbe di fatto in una confederazione di Stati autonomi, inverando il disegno politico-istituzionale, secondo le idee del Programma "Cisalpino" di Carlo Cattaneo.<sup>382</sup>

---

<sup>382</sup> Ambrosoli L., *Carlo Cattaneo e il federalismo*, 1999, p. XXII.

In questa vicenda di secessionismo ciò che colpisce è la totale assenza di iniziative politiche e istituzionali delle Regioni del Sud per contestare tale ipotesi. E, in particolare, sorprende come la Regione siciliana appaia timida e quasi remissiva rispetto ad uno scenario che, se attuato, mortificherebbe ulteriormente lo speciale Statuto d'Autonomia. E' tempo, invece, di assumere una forte iniziativa popolare per l'attuazione dell'Autonomia in conformità del comma 1 dell'art. 116 della Costituzione, rivendicando l'approvazione di quelle norme di coordinamento tra la Carta fondamentale e lo Statuto la cui assenza ha "ibernato" i poteri in esso previsti, in primo luogo quelli su fiscalità e perequazione previsti negli artt. 36, 37 e 38.

La legge che disciplina le modalità di acquisto della cittadinanza italiana, ignora il tema dell'immigrazione degli stranieri immigrati.

Le mutate condizioni sociali impongono un cambiamento dell'istituto, che tenga conto delle circostanze che l'immigrazione è diventata uno dei temi che condizionano la vita sociale, politica ed economica del nostro Paese; di conseguenza l'acquisto della cittadinanza dovrebbe diventare la prassi per gli stranieri che vivono regolarmente nel territorio italiano.

L'introduzione di requisiti linguistici o di integrazione potrebbe rappresentare la concreta presa di coscienza della centralità di tale fenomeno e dell'importanza dell'integrazione nella disciplina della cittadinanza. E' necessario, di conseguenza, trasformare il diritto della cittadinanza in diritto alla cittadinanza, per ottenere lo status di cittadino.

La lingua potrebbe porsi come strumento di congiunzione tra le diverse esigenze che nascono dall'evoluzione della società italiana ed europea, come l'integrazione degli stranieri e la tutela dei diritti umani.

L'apprendimento della lingua da parte degli immigrati costituisce la base per favorire l'integrazione politica, sociale ed economica, anche perché essa rappresenta lo strumento più efficace per garantire la tenuta sociale delle comunità di accoglienza e tale risultato sarebbe auspicabile sia per lo straniero che per la società che lo accoglie.

Secondo la Corte Costituzionale, la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale, è collegata al bilanciamento di interessi pubblici e quindi spetta al legislatore ordinario subordinando la regolarizzazione del rapporto di lavoro all'avvenuta acquisizione della cittadinanza, prendendo in considerazione se la permanenza nel territorio dello Stato, non costituisca pregiudizio agli interessi coinvolti dalla disciplina dell'immigrazione,

bilanciando gli interessi, soprattutto quando si vada ad intaccare il godimento dei diritti fondamentali, dei quali è titolare anche lo straniero extracomunitario ( sentenza n.245 del 2011).

La Comunità Europea, specialmente a partire dal 2000, ha adottato importanti direttive, non soltanto per vietare le discriminazioni, ma anche per assicurare le pari opportunità. Tuttavia, rimangono molti pregiudizi per l'ingresso degli stranieri in Italia e nel mondo del lavoro nazionale.

Nella legge n. 92 del 28 giugno 2012, sono contenute disposizioni specifiche antidiscriminatorie, per le donne, per i giovani e gli anziani, e in materia di licenziamenti.

## **5. -INTEGRAZIONE O MARGINALIZZAZIONE?**

Nella dichiarazione di Instabul del 2013, l'Osce<sup>383</sup> evidenzia diverse problematiche riguardanti l'immigrazione femminile: la femminilizzazione delle migrazioni è divenuta una tendenza globale; l'effettiva probabilità che le lavoratrici migranti debbano affrontare nuove difficoltà e discriminazioni ad ogni stadio del processo migratorio a causa di un accesso limitato ad alcune tipologie e settori dell'occupazione, requisiti in base al livello d'istruzione e a causa di alcuni stereotipi; la presenza del rischio a cui sono esposte, di trovarsi in condizioni di vulnerabilità e dal numero delle vittime d'abusi, quali atti di violenza e tratta degli esseri umani.

Inoltre l'Osce invita gli Stati membri attraverso diverse raccomandazioni e incoraggia “l'attuazione di una strategia che preveda l'applicazione sia di disposizioni generali sulla tutela dei migranti che di disposizioni concepite specificatamente per la tutela delle lavoratrici migranti, che ne migliorino le opportunità in termini di libertà di scelta, accesso alle risorse e fruizioni dei loro diritti”.

L'attualità e la cronaca italiana parlano di una condizione femminile migrante molto vulnerabile e ricattabile.

Possiamo citare il caso delle donne rumene, impiegate a raccogliere ortaggi e frutta, prigioniere, private dei documenti, costrette a lavorare in condizioni di grave sfruttamento nella provincia di Ragusa e stuprate dai “datori di lavoro”, denunciato da un

---

<sup>383</sup> OSCE Organization for security and cooperation in Europe <http://www.osce.org>.

settimanale, che raffigura ciò che vivono e subiscono le donne migranti, sia comunitarie che provenienti da Paesi terzi.<sup>384</sup>

Infatti la condizione di queste donne è caratterizzata da fortissima vulnerabilità; il loro progetto migratorio sia temporaneo che definitivo è spessissimo basato su un sistema informale d'ingressi in Italia.

Le donne subiscono maggiori discriminazioni nella realizzazione del processo di emancipazione. Sono vulnerabili per diverse ragioni: spesso illegalmente presenti, senza conoscenza della lingua italiana e molte volte analfabete nella propria lingua d'origine, talvolta senza competenze professionali adeguate da spendere nel mercato del lavoro e purtroppo a volte con un livello professionale molto elevato ma non spendibile.

Inoltre, spesso sono sole e senza contatti affettivi, relazionali di reale sostegno, o solo occasionali, con compagne di viaggio che sperimentano la loro stessa precaria condizione di sopravvivenza. Donne che si sono affidate ad organizzazioni dedite al traffico per arrivare in Italia e di conseguenza il loro destino spesso è diventare manodopera sottopagata e sfruttata in molti comparti produttivi dell'economia italiana (anche lavoro di cura), prive di minime garanzie di sicurezza sul lavoro.

Molte volte vivono una condizione di ricattabilità, sotto minaccia di essere denunciate, picchiate, violentate o allontanate dalla comunità di appartenenza.

Invece, le donne ingannate da organizzazioni dedite alla tratta di esseri umani, quasi sempre sono predestinate all'ammissione della prostituzione e rappresentano il "capitale d'investimento", strumento attraverso cui produrre profitto in contanti.

La caratteristica che colpisce si vede nella sofferenza nell'aver lasciato nel paese di origine, la famiglia e i figli piccoli e tale separazione viene sopportata solo per la finalità di poter migliorare le loro opportunità di futuro e ciò fornisce anche la giustificazione per subire ogni tipo di sopruso o violenza.

Dalle loro storie traspare la mancanza della consapevolezza di essere soggetti di diritti e ciò non consente loro di pensare all'emancipazione e all'empowerment.<sup>385</sup>

Oggi, nell'attuale situazione giuridica italiana la condizione necessaria per potere avviare un percorso d'inclusione deve partire dalla trasformazione della

---

<sup>384</sup> Storie drammatiche di caporalato portate alla luce dagli Investigatori della squadra mobile di Ragusa, che hanno arrestato cinque romeni che avevano messo su un grosso business che spaziava dalla raccolta degli ortaggi "a cassetta" fino alla prostituzione minorile. Ma soprattutto sono riusciti a liberare i loro "schiavi", uomini, donne, minorenni e persone anziane. (<http://palermo.repubblica.it/cronaca/2018/06/06>).

<sup>385</sup> *Le donne invisibili. Gli sfruttamenti delle donne migranti in "pedagogika"* IV trimestre 2014 "inclusione/esclusione".

situazione da “illegalmente presenti” a legalmente presenti e titolari di diritti, sostenuta da metodologie e strumenti in grado di dare capacità di comprendere sistemi d’inclusione e di orientamento.

Altrimenti per le donne migranti ci saranno soltanto percorsi di sopravvivenza economica, quasi sempre, mediante l’esercizio della prostituzione in condizione di ricatto e violenza, oppure l’accesso ai lavori in condizioni di grave sfruttamento lavorativo che rasentano il reato di riduzione e schiavitù.

Partendo da una denuncia giuridica della propria condizione di sfruttamento e in presenza di situazioni di pericolo per la propria incolumità e dei familiari, le donne possono intraprendere un percorso di sgancio dalle organizzazioni che le sfruttano e accedere ad un programma che mette a disposizione alcune misure come gli alloggi protetti, la tutela legale, l’assistenza psicologica, la formazione professionale e l’orientamento al mercato del lavoro e cioè, le opportunità di emancipazione, attraverso la “trasformazione” del proprio status giuridico, percorrono le così dette “sanatorie”, anche mediante la scelta delle “vittime” di aderire a programmi di pronta assistenza e di inclusione della tratta degli esseri umani.

Comprendere di essere titolari di diritti e portatrici di competenze e potenzialità e fare “un’esperienza” di cittadinanza e partecipazione è la sfida che queste donne devono intraprendere, sostenute dai programmi di protezione sociale in un percorso di crescita e di accesso alle risorse.

Oggi ci troviamo di fronte ad una “emergenza culturale”, che richiede un intervento strutturato e di lungo periodo, è necessario di conseguenza usufruire di tutte le risorse educative capaci di stimolare e accompagnare le nostre comunità verso l’acquisizione di una nuova “grammatica della comunicazione”, rispettosa delle persone.

### **5.1. -Proposte di modifica**

Bisognerebbe istituire, destinando risorse adeguate, dei luoghi di riferimento per l'incrocio di domanda e offerta, per avere un quadro chiaro ed effettivo dell'offerta di lavoro disponibile.

Per esempio avere un osservatorio che monitori le aziende agricole, controlli le irregolarità delle assunzioni e dei contributi versati, provveda alle condizioni abitative dei lavoratori stagionali, sviluppando una strategia integrata contro il sistema di sfruttamento.

In merito al problema abitativo, le istituzioni dovrebbero evitare le tendopoli, non idonee a garantire condizioni di vita dignitose e lontane dai luoghi di lavoro e pensare a standard unici nazionali rispetto alla gestione di lavoratori. Inoltre sarebbe necessario l'aumento di personale formato adeguatamente in materia di protezione internazionale per garantire un'assistenza legale costante ed efficace.

Per esempio attraverso uno sportello mobile, sviluppare azioni di informazione diffusa destinate ai braccianti sui loro diritti in ambito lavorativo e sulla normativa in materia d'immigrazione, per il rinnovo dei titoli di soggiorno. Potremmo dire che ci sono più "nuovi italiani" che "sbarcati".

Per quanto riguarda l'accoglienza si tratta di poco più di tre persone ogni mille residenti, 3,4 per mille (a fine 2016 erano 3,1 per mille)<sup>386</sup>. Al centro-nord prevale il modello migratorio della stabilità, soprattutto nuovi flussi per il ricongiungimento familiare, invece nel mezzogiorno è evidente la situazione di emergenza, con ingressi rilevanti per asilo ed invece un numero più contenuto di migrazioni di tipo familiare.

### **5.2.- Condizioni d'integrazione**

Per accogliere bisogna aumentare le vie sicure e legali per migranti e rifugiati.

La prospettiva della sicurezza della persona deve sempre prevalere su quella della sicurezza nazionale, nel profondo rispetto dei diritti inalienabili dei migranti. È necessario proteggere, cioè difendere i diritti e la dignità dei migranti, mettendo al centro la persona umana. Gli emigranti devono essere protetti, innanzitutto dalle

---

<sup>386</sup>Per il 2016, le 188.084 persone ad accoglienza a fine dicembre e, per il 2017, le 205.003 in accoglienza a luglio in rapporto al *Bilancio demografico nazionale anno 2016 dell'ISTAT*, [www.istat.it](http://www.istat.it).



autorità dei loro paesi d'origine attraverso l'offerta di informazioni certe, prima della partenza, per prevenire il loro sfruttamento, il lavoro forzato e la tratta.

Tutto questo può avvenire proibendo ai datori di lavoro di trattenere i documenti d'identità dei lavoratori, mediante la garanzia d'accesso alla giustizia indipendentemente dal loro status, l'assicurazione della possibilità di aprire conti bancari personali e la determinazione di un salario minimo da pagarsi almeno una volta al mese.

I migranti devono essere messi nella condizione di poter utilizzare le loro capacità e competenze, per contribuire così al loro benessere e a quello della comunità, per mezzo della concessione di permessi di lavoro, accesso ampio ai mezzi di telecomunicazioni e lo sviluppo di programmi di reintegrazione lavorativi e sociali per coloro che decidono di ritornare in patria.

Bisogna assicurare un accesso adeguato al welfare, garantendo il diritto alla salute e all'assistenza sanitaria di base, prescindendo dallo status migratorio, assicurando inoltre l'accesso a schemi pensionistici nazionali e in caso di rimpatrio, garantendo la portabilità dei contributi.

Evitare inoltre che i migranti diventino apolidi, garantendo quindi il diritto ad una nazionalità secondo le convenzioni internazionali e assicurando la cittadinanza a tutti i bambini al momento della nascita.

Inoltre i minori non accompagnati devono essere protetti in base alla convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e con la garanzia che non diventino irregolari al compimento della maggiore età, potendo anche continuare gli studi.

È necessario promuovere lo sviluppo umano integrale dei migranti, con la garanzia d'accesso all'istruzione terziaria, a corsi di perfezionamento, ad apprendistati e programmi di stage alla pari dei cittadini e mediante processi di valutazione e convalidazioni ottenuti altrove.

Promuovere l'inserimento socio-lavorativo garantendo la possibilità di lavorare e offrendo a tutti, corsi di lingua locale e producendo materiale informativo nelle loro lingue originali.

Promuovere e preservare l'integrità e il benessere della famiglia, indipendentemente dallo status migratorio, favorendo un ricongiungimento familiare ampliato e slegatoda requisiti economici e concedendo la possibilità di lavorare ai familiari ricongiunti, proibendo ogni abuso lavorativo sui minori e assicurando che il loro ricongiungimento in attività lavorative non vada a scapito della loro salute e del loro

diritto all'istruzione. Assicurare ai migranti con bisogni speciali e vulnerabilità, alle stesse condizioni, lo stesso trattamento riservato ai cittadini, garantendo l'accesso agli ausili per disabili.

E' necessario inoltre aumentare la quota di cooperazione internazionale allo sviluppo e di aiuti umanitari inviati ai paesi che ricevono ingenti flussi di migranti in fuga da conflitti armati, finanziando così lo sviluppo di strutture e infrastrutture di assistenza medica, sociale, nei luoghi di arrivo.

Infine integrare, cioè arricchire le comunità locali attraverso una maggiore partecipazione dei migranti, che rappresenta un'opportunità di crescita, in quanto l'incontro di culture diverse è fonte di arricchimento.

Tutto questo può essere ottenuto riconoscendo con apposite prescrizioni, anche relative all'istruzione, la cittadinanza alla nascita, slegando la nazionalizzazione da criteri economici e di conoscenza linguistica, ampliando i canali di ricongiungimento familiare.

### ***5.3.- L'emergenza Covid sui percorsi di integrazione nel sistema d'accoglienza***

La pandemia ha messo a dura prova l'intera umanità per gli impatti destabilizzanti che ha avuto in tutti gli ambiti della vita quotidiana. Le restrizioni agli ingressi delle persone dall'estero hanno avuto un impatto sia sui flussi migratori regolari in entrata per motivi familiari, economici e di studio, sia sugli arrivi di coloro che affidandosi ai trafficanti, sono in attesa di partire e sia sul mercato del lavoro determinando il venir meno di manodopera stagionale in alcuni importanti settori dell'economia nazionale, come l'agricoltura e tra i più vulnerabili ad essere colpiti sono stati i migranti.

Il panorama sociale, politico-economico è profondamente cambiato, con consistenti ripercussioni sulla vita le persone e sui processi di integrazione.

Il sistema italiano di accoglienza è stato più volte rimodulato e a fine 2020 è intervenuto il D.L. 130 (convertito in legge 173/ 2020) che ridefinisce il circuito dei centri Sprar/ siproimi, che diventa SAI Sistema di accoglienza e integrazione, come sistema prioritario.

L' integrazione è definita come un “processo dinamico e bilaterale di adeguamento reciproco da parte di tutti gli immigrati e di tutti i residenti degli Stati membri”.

Si tratta di un processo articolato in fasi e obiettivi diversi. Il primo Pilastro di questa strategia è l'occupazione, “componente fondamentale del processo di integrazione”, in cui attivare politiche antidiscriminatorie (par.3), segue l'istruzione, essenziale per preparare gli immigrati e i loro discendenti a una partecipazione più effettiva e più attiva alla società. (par.5).<sup>387</sup>

L'Agenda suggerisce “l'accesso degli immigrati alle istituzioni nonché a beni e servizi pubblici e privati, su un piede di parità con i cittadini nazionali e in modo non discriminatorio” (p.6) e raccomanda “un'interazione frequente di immigrati e cittadini degli Stati Membri”, “attraverso il dialogo interculturale, l'educazione sugli immigrati e la loro cultura” .

Si impone quindi una gestione più dinamica del Mercato del Lavoro con la promozione di percorsi formativi più qualificanti, facendo perno sull'utilizzo dei cospicui fondi strutturali europei.

Per incamminarsi decisamente in tale direzione, è necessario considerare gli immigrati un'opportunità, offrendo percorsi adatti a chi ha maggiori capacità personali, liberandosi dalle riserve legate a al luogo di nascita, colore, pelle e religione.

Nel 1975 l'Italia ha ratificato la convenzione di New York contro le discriminazioni, ha rinnovato l'impegno con la sottoscrizione di altri strumenti internazionali.

All'uguaglianza dei diritti umani, da considerare intrinseca alla dignità di ogni persona, va aggiunta la valorizzazione delle specifiche competenze.

Bisogna incrementare l'inserimento degli immigrati anche nei posti pubblici.

La diffusione del Covid fa comprendere come la problematica dell'integrazione non possa non recepire una politica della salute calibrata su questa nuova ottica, accanto ai Diritti Sociali fondamentali, cioè casa, lavoro, Istruzione e previdenza, che non possano confliggere tra loro proprio perché vengono a rappresentare sempre più un unico sistema integrato. Anche la prospettiva dell'accesso di tutti indistintamente al Welfare diventa fondamentale prima di ogni riferimento alla concretezza di un

---

<sup>387</sup> <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/the-ec-presents-its-eu-action-plan-on-integration-and-inclusion-2021-2027>.

percorso di integrazione, che come tale non può prescindere dal rispetto del principio di uguaglianza in senso sostanziale.

## CAPITOLO 5.- IMMIGRAZIONE FEMMINILE E DIRITTI SOCIALI

### 1.- DIRITTI SOCIALI E DEMOCRAZIA

È di uso comune l'espressione "diritti sociali", certamente a carattere polisenso, usata sia nel diritto costituzionale quanto in quello positivo, con un confronto sistematico con le categorie economiche e sociologiche.

Una magistrale definizione di "diritti sociali" è stata prospettata da Norberto Bobbio, che contestualizza i diritti sociali e del lavoro, così: «della nascita, crescita e maturità del movimento dei lavoratori salariati, dei contadini con poca terra o nullatenenti, dei poveri che chiedono ai pubblici poteri non solo il riconoscimento della libertà personale e delle libertà negative, ma anche la protezione del lavoro contro la disoccupazione, e i primi rudimenti d'istruzione contro l'analfabetismo, e via via l'assistenza per l'invalidità e la vecchiaia».<sup>388</sup>

E' il modello che, *mutatis mutandis*, in campo economico si definisce "Keynes-Beveridge",<sup>389</sup> basato sull'intervento pubblico a fini redistributivi attraverso la leva fiscale, con avanzati sistemi di *welfare state*, adottato nell'ultimo dopoguerra dai laburisti in Inghilterra e dalle socialdemocrazie in Germania, Austria e nei paesi scandinavi nei "Trenta gloriosi"<sup>390</sup> integrato, negli anni Settanta e Ottanta del '900 dal modello neo-corporativo,<sup>391</sup> per un'intermediazione degli interessi collettivi, fondata sullo "scambio politico" tra moderazione salariale e concessioni sociali: il compromesso dinamico tra Stato e mercato. Modelli avanzati di Stato sociale, che per oltre trent'anni si sono sviluppati praticamente senza soste, nel quadro di processi di sviluppo economico in Europa altrettanto tumultuosi,<sup>392</sup> sia secondo il modello interpretativo di T.H. Marshall,<sup>393</sup> per il quale dai diritti politici si muove con

---

<sup>388</sup>Bobbio, N., *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990, p. XIV.

<sup>389</sup>Rapini, A. *I «cinque giganti» e la genesi del welfare state in Europa tra le due guerre*, in "Storicamente", 8 (2012).

<sup>390</sup>Scrive Ferrera, M., *Tale espressione fu presto adottata dal dibattito internazionale e in particolare dagli studiosi del welfare state. In precedenza vi erano stati periodi di boom prolungato, ma la vera novità del Trentennio glorioso, in effetti, è stata proprio la spettacolare espansione di questa nuova istituzione*, in *Trent'anni dopo. Il welfare state europeo tra crisi e trasformazione*, in "Stato e Mercato", il Mulino, Bologna, 3, 2007, p. 343.

<sup>391</sup>Per tutti gli esponenti di questa concezione dei rapporti socio-istituzionali si veda: Lehbruch, G., Schmitter P.C. *La politica degli interessi nei paesi industrializzati: modelli di politica neocorporativa*, Bologna, 1982.

<sup>392</sup>Un'ampia e puntuale analisi dottrinarica, feconda di rapporti di tipo interdisciplinari, in S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, 2003.

<sup>393</sup>Marshall, T.H. *Cittadinanza e classe sociale*, (a cura di S. Mezzadra), Laterza, Roma-Bari, 2002.

gradualismo verso quelli «più sostantivi, di tipo economico e sociale»,<sup>394</sup> per estendere i diritti di cittadinanza, e secondo quello di Polany, concepito come “moto di autodifesa” da parte del movimento operaio riformista.<sup>395</sup> Il *welfare state* come strumento di stabilizzazione del ciclo economico interno, funzionale ad una positiva correlazione tra produzione e domanda di massa.<sup>396</sup>

I diritti sociali nascono sulla base di un'esigenza storico-evolutiva:<sup>397</sup> riconciliare i valori di libertà ed eguaglianza delle moderne democrazie,<sup>398</sup> che, attraverso l'interpretazione di Kelsen<sup>399</sup>, doveva condurre a trasformare il principio di libertà da naturale-negativa a sociale-positiva.

I diritti sociali costituiscono lo strumento per pervenire alla liberazione dalle condizioni di sudditanza economica, vero ostacolo al conseguimento della democrazia sostanziale,<sup>400</sup> oltre l'involucro formale dello “Stato liberale di diritto”<sup>401</sup> per un *embedded liberalism*<sup>402</sup> nel solco delle costituzioni sociali che trovano le radici in quella della Repubblica di Weimar,<sup>403</sup> in cui il principio del primato delle libertà individuali viene superato dalla “priorità del sociale”.<sup>404</sup> A tal proposito si può

---

<sup>394</sup> Paggi, L. (a cura di), *Americanismo e riformismo*, Einaudi, Torino, 1989.

<sup>395</sup> Polany, K. *La grande trasformazione* (1944), Einaudi, Torino, 1974.

<sup>396</sup> Perulli, A. *Postfordismo, forma dello Stato e diritto del lavoro*, in *Lavoro e Diritto*, 1998, 251 ss..

<sup>397</sup> La Neve, G. *L'attenzione sui diritti sociali, paradigma di un tempo*, in *federalismi.it*, n. 12/2014, 7.

<sup>398</sup> Bobbio, N. *Eguaglianza e libertà*, Einaudi, Torino, 1995.

<sup>399</sup> Kelsen, H. *I fondamenti della democrazia* (1929), trad. it. Il Mulino, Bologna, 1966.

<sup>400</sup> Calamandrei, P. *Discorso sulla Costituzione e altri scritti*, Napoli, 2007. Circa la democrazia sostanziale, celebre è la frase del grande giurista fiorentino: «"La legge è uguale per tutti" è una bella frase che rincuora il povero, quando la vede scritta sopra le teste dei giudici, sulla parete di fondo delle aule giudiziarie; ma quando si accorge che, per invocare la uguaglianza della legge a sua difesa, è indispensabile l'aiuto di quella ricchezza che egli non ha, allora quella frase gli sembra una beffa alla sua miseria».

<sup>401</sup> Mazzarella, F. *Una crisi annunciata. Aporie e incrinature dello Stato liberale di diritto*, in *Quaderni fiorentini*, 2012, fasc. 4, 329 ss..

<sup>402</sup> Ruggie, J.G. *Globalization and the Embedded Liberalism Compromise: The End of an Era?*, in *MPIfG Working Paper 97/1*, January 1997; Giubboni, S., *Libertà d'impresa e diritto del lavoro nell'Unione europea*, in *Costituzionalismo.it*, n.3/2016, 95, laddove l'A. afferma: «Il riconoscimento della funzione sociale della libertà d'impresa e del diritto di proprietà – in sintonia con le tradizioni costituzionali dei sei paesi fondatori della CECA e della CEE – è senz'altro coerente con l'assunto di fondo di quel modello, che concepisce la creazione del mercato comune come progetto affidato, sul piano transnazionale, alle libertà economiche garantite dal diritto comunitario, che è al contempo fermamente radicato, a livello nazionale, nelle istituzioni sociali degli Stati membri».

<sup>403</sup> Nel saggio di Vardaro, G. *Il diritto del lavoro nel "laboratorio Weimar"*, in *Politica del diritto*, 1981; successivamente recuperato in: AA. VV., *Il diritto del lavoro nel "laboratorio Weimar"* (curato dallo stesso Vardaro congiuntamente a Arrigo, G. Roma, Edizioni Lavoro, 1982) l'A. investiga il ruolo attivo avuto dal diritto del lavoro sia nella costruzione che nella perdita di legittimità della Repubblica di Weimar. In particolare, individua l'influenza decisiva giocata dal giuslavorismo (segnatamente da Sinzheimer) nella complessiva esperienza politico-giuridica weimariana. Il tema è successivamente ripreso e allargato nei due saggi: *Kahn-Freund e il diritto del lavoro nella cultura weimariana*, in *Democrazia e diritto*, 1983; *Oltre il diritto del lavoro: un Holzweg nell'opera di Franz Neumann* originariamente comparso in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1983 e successivamente pubblicato come "Introduzione" a F. Neumann *Il diritto del lavoro fra democrazia e dittatura*, il Mulino, Bologna, 1983.

<sup>404</sup> Mortati, C. *La Costituzione di Weimar*, Sansoni, Firenze, 1946, 333.

affermare che con Weimar “risulta positivizzato uno stretto rapporto fra concezione (‘progressiva’) della democrazia, forma di Stato e diritti fondamentali<sup>405</sup>. La Costituzione di *Weimar*, con i suoi importanti contributi in tema di democrazia economica, non rappresenta solo il tentativo di democratizzare uno Stato liberale che s’incrina sotto il peso dei conflitti sociali del primo ’900. Essa rappresenta anche il tentativo di razionalizzare la sua forma di organizzazione politica che si sfalda con l’allargamento della rappresentanza; ciò attraverso la previsione di una «pluralità di organi posti reciprocamente in posizione di equilibrio tale da essere in grado di neutralizzarsi a vicenda nella eventualità di abusi e di arbitrii»<sup>406</sup>.

## 2.- I DIRITTI SOCIALI NELL’UNIONE EUROPEA

Tale concezione è ravvisabile anche nella Costituzione della Repubblica Italiana del 1948, con particolare rilievo al tema delle persone (e non dei singoli individui) come destinatari dei diritti sociali<sup>407</sup>. e socialismo Si può ben dire che, con la Costituzione del ’48, si afferma la “terza via” della tradizione solidaristica, tra liberismo autoritario, in cui la proprietà e l’intrapresa private sono tutelate, ma messe al servizio dell’interesse sociale<sup>408</sup>.

Si può ben osservare che le carte fondamentali dei paesi dell’Europa occidentale, nate dopo la fine del secondo conflitto mondiale, in particolare quelle degli Stati fondatori della Comunità Economica Europea, hanno costituzionalizzato, con tecniche giuridiche non omologhe, il *welfare state*, prevedendo ampi cataloghi di diritti sociali a “prestazione positiva”, ovvero “clausole generali di Stato sociale” affiancate al riconoscimento dei soli diritti sociali ad immediata azionabilità<sup>409</sup>, comunque finalizzate a svolgere la fondamentale funzione normativa di garanzia dell’integrazione delle fasce sociali più deboli<sup>410</sup>: «nella figura della democrazia di massa rappresentata dallo Stato sociale, la forma economica altamente produttiva del capitalismo viene per la prima volta imbrigliata socialmente e più o meno

---

<sup>405</sup> Gambino, S. *I diritti sociali fra costituzioni nazionali e costituzionalismo europeo*, in *federalismi.it*, 24/2012, 2.

<sup>406</sup> La Neve, G. *L’attenzione sui diritti sociali, paradigma di un tempo*, in “federalismo.it”, n.12, 2014.

<sup>407</sup> Baldassare, A. *Diritti della persona e valori costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1997, 152.

<sup>408</sup> Costa, P. *Alle origini dei diritti sociali “arbeitender Staat” e tradizione solidaristica*, in Gozzi, G.I (a cura di) *Democrazia, diritti, costituzione*, il Mulino, Bologna, 1997, p.337.

<sup>409</sup> Mengoni, L. *I diritti sociali*, in “Argomenti di Diritto del Lavoro”, n.1, 1998, 3 ss. e per una prospettiva comparata: Diez-Picazo, L.M, Ponthoreau, M.C. *The Constitutional Protection of Social Rights: Some Comparative Remarks*, in “European University Institute”, EUI LAW; 1991/20.

<sup>410</sup> Si tratta della nozione di Stato “*pluriclasse*”, cfr. Giannini M.S. (1986). *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, il Mulino, Bologna.

felicemente armonizzata con l'autocomprensione normativa degli Stati democratici costituzionali»<sup>411</sup>.

È attuale indubbiamente, la discussione sui diritti sociali nell'Unione europea quale completamento dei diritti di libertà, intesi nella loro accezione di “diritti fondamentali”<sup>412</sup>, che ne hanno caratterizzato lo sviluppo, in considerazione delle lacune in materia sia del Trattato istitutivo della Comunità economica europea, segnato dal principio costitutivo del libero mercato<sup>413</sup>, che del Trattato costituzionale e di quello di Lisbona, a fronte del modello sociale al quale la generalità degli Stati membri dell'Unione europea sembra volersi ispirare<sup>414</sup>, con una prospettiva attuale assai incerta<sup>415</sup>.

### 3. I DIRITTI SOCIALI NEL PRISMA DELL'UNIONE EUROPEA

Già dal 1961 nella Carta sociale europea<sup>416</sup> e, poi, in quella comunitaria del 1989, esiste un “*referimento*” esplicito ai diritti sociali, e che esse sono state interpretate come filiazione di teoria costituzionale della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo<sup>417</sup>, con problemi, però, sul piano della concreta applicazione nei singoli Stati membri<sup>418</sup>, successivamente ripreso dai trattati, in carenza però di una loro costituzionalizzazione con una dimensione

---

<sup>411</sup> Habermas, J.(202). *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, trad. it. a cura di I. Ceppa, Feltrinelli, Milano,(3° ed.).

<sup>412</sup> Per una puntuale ricostruzione storico-giuridica dei diritti di libertà come “diritti fondamentali” si veda Ferrajoli, L. *Diritti fondamentali*, in Ferrajoli L. *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, a cura di VITALE, E. Laterza, Roma-Bari, 2001, 5 ss.; l'A. ha elaborato, negli ultimi dieci anni, una teoria dei diritti fondamentali ricca, complessa, e perfettamente integrata con la più generale teoria del diritto e della democrazia che è venuto in pari tempo elaborando. La teoria dei diritti proposta da Ferrajoli ha molteplici profili sia dal punto di vista della filosofia del diritto e della filosofia politica (ad esempio i rapporti tra la teoria dei diritti e l'uguaglianza e la democrazia costituzionale), sia dal punto di vista di più specifiche proposte, sovente alquanto originali, di analisi teorica e di pulizia concettuale del linguaggio dei diritti.

<sup>413</sup> Una disamina in LYON-CAEN, G. E, *Droit, A. social international et européen*, Paris, 1993, p. 160.

<sup>414</sup> Costanzo, P. *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea*, “Relazione alle *Primera Jornadas Internacionales de Justicia Constitucional (Brasil-España-Italia)*”, Belem do Pará (Brasil), 25 e 26 agosto – Verano 2008.

<sup>415</sup> Sul tema esiste una vasta letteratura scientifica, fra gli altri, cfr. Aliprantis, N. *Les droits sociaux dans les instruments européens et internationaux. Défis à l'échelle mondiale*, Bruxelles, 2009; Iliopoulos-Strangas J., *Perspectives nationales et internationales des droits sociaux*, Bruxelles, 2009.

<sup>416</sup> Bobin -Olivier, S. *La référence aux droits sociaux fondamentaux dans le traité d'Amsterdam*, in “*Droit Social*”, 1999, p. 609.

<sup>417</sup> Benelhocine, C., *The European Social Charter*, “Pubblicazioni del Council of Europe”, Paris, 2012.

<sup>418</sup> Rodríguez-Piñero, M. y M. Bravo-Ferrer, M., *La Carta Social Europea y la problemática de su aplicación*, in “*Revista de Política Social*”, n. 118, 1978.



definita “*precostituzionale*”<sup>419</sup>, favorendo, nel contempo, il ruolo di riequilibrio svolto dalla Corte di Giustizia rispetto alle libertà economiche. Il punto è che il riconoscimento dei diritti sociali nelle due Carte sociali europee del 1961 e del 1989, viene interpretato nei Trattati come “*interessi sociali oggettivi, sia pure di rango fondamentale, e non come posizioni soggettive direttamente giustiziabili*”<sup>420</sup>, con un’evidente asimmetria tra valori economici e tutele sociali<sup>421</sup>. Un ulteriore riscontro a quella “*anomalia genetica*”<sup>422</sup> dei diritti sociali in campo comunitario, in modo particolare rispetto agli Stati sociali nazionali (in particolare mediterranei). Come è stato acutamente osservato (e criticato!) da Federico Mancini, al tempo giudice della Corte di Giustizia europea a Lussemburgo: “*La Comunità non fu istituita per essere un organismo democratico, ma per perseguire scopi di carattere essenzialmente economico con strumenti indifferenti alle esigenze della democrazia*”, aggiungendo “*il rilievo del diritto del lavoro nell’ordinamento comunitario è modesto: i lavoratori subordinati costituiscono più o meno il 10% dei nostri “clienti”; assai più importanti, non solo quantitativamente, ma anche per la qualità dei problemi che portano alla cognizione della Corte sono altri soggetti economici e sociali*”<sup>423</sup>, omettendo l’indispensabile collegamento tra i diritti sociali e le condizioni di lavoro<sup>424</sup>.

Rispetto ai Trattati fondativi dell’Unione europea si deve registrare che la dimensione sociale è sostanzialmente debole, acclarando il giudizio di “*frigidità sociale*” più volte espresso<sup>425</sup>, nonostante i principi espressi nella Carta di Nizza<sup>426</sup>. La funzione emancipatrice dei diritti sociali verso la democrazia sostanziale ha subito, proprio dai processi di globalizzazione che hanno messo in

---

<sup>419</sup> Sciarra, S. *Integration through courts: article 177 as a pre-federal device*, in *Labour Law in the Courts National Judges and the European Court of Justice*, Oxford-Portland, 2001, 23.

<sup>420</sup> Sul tema in Giubboni, S. *Diritti sociali e mercato*, op. cit., 135.

<sup>421</sup> Ballestrero, M.V. *Brevi osservazioni su costituzione europea e diritto del lavoro italiano*, in “Lavoro e Diritto”, 2000, 547 ss..

<sup>422</sup> La definizione è di D’Antona, M., *Armonizzazione del diritto del lavoro e federalismo nell’Unione europea*, in “Rivista Trimestrale di Diritto Processuale Civile”, 1994, p. 704.

<sup>423</sup> Intervista a Federico Mancini, in *Riv. it. dir. lav.*, 1993, 145 ss. ora in P. Ichino (a cura di), *Il diritto del lavoro nell’Italia repubblicana, Teorie e vicende dei giuslavoristi dalla Liberazione al nuovo secolo*, Giuffrè, Milano 2008, pp. 506 e 509.

<sup>424</sup> Wedderburn of Charlton, B. *Common law, labour law, global law*, in “Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali”, 93, I, 2002.

<sup>425</sup> Ballistreri, M. *For a sole Labour Law in Eastern and Southern Europe*, in AA.VV., *The Community integration process Between Eastern and Southern Europe*, Edas, Messina, 2010, p. 153.

<sup>426</sup> Anastasi, A. *Globalizzazione, integrazione, europea e delle tutele sociali*, in *Atti del Congresso Internazionale “Globalizzazione, integrazione regionale e diritto del lavoro”*, in “Rivista di Diritto dell’integrazione e unificazione del diritto in Europa e America Latina”, n. 15/2003, 187.

crisi lo Stato-nazione novecentesco fondato sulla sovranità popolare<sup>427</sup> e dalle politiche di *austerità* in Europa, che hanno ulteriormente aggravato i caratteri di “*frigidità sociale*” dell’Unione.

In questo quadro è arretrato anche il diritto del lavoro inteso come “diritto sociale”<sup>428</sup>, con fonti derivanti dall’ordinamento internazionale del lavoro, dal diritto dei rapporti individuali e delle relazioni sindacali, dalla legislazione sociale, che si sostanzia per mezzo di norme statali e di rapporti collettivi allo scopo di disciplinare la subordinazione del lavoro e gli altri rapporti giuridici che da essa si originano ad una tutela unitaria della persona del lavoratore. Si è verificata quella che è stata giustamente definita «l’infiltrazione incontrastata del diritto della concorrenza»<sup>429</sup> nel diritto del lavoro, che ha prodotto una evidente *deregulation* dei rapporti di lavoro<sup>430</sup>. La crisi della sovranità degli Stati membri dell’Unione europea ha messo in discussione in campo lavoristico «la territorialità, intesa, quale criterio di prevalenza delle norme inderogabili nei confronti dell’autonomia privata», la quale è tradizionalmente espressiva degli ordinamenti di tipo garantistico nei confronti dei contraenti deboli<sup>431</sup>.

Rispetto agli “obblighi” europei di deregolamentare le tutele nel rapporto di lavoro e alla crisi del “paradigma lavoristico del Novecento”, la dottrina giuslavoristica ha cercato di definire nuovi orizzonti teorici e soluzioni pratiche. Si guardi all’esperienza italiana con l’elaborazione di nuovi principi regolativi che enfatizzano l’autodeterminazione del singolo lavoratore e la sua realizzazione come persona, con normazioni non più fondate su un idealtipo lavoratore collettivo ideale, ma che costituiscano linee generali per garantire i bisogni del singolo lavoratore nella sua soggettività. Tale impostazione giuslavoristica sembra volere riformulare la nozione del *favor* e con essa la specialità del rapporto di lavoro rispetto a quello dei privati: «*radice, fonte, legittimazione di tale specialità è la precisa consapevolezza, vittoriosa alla fine anche in sede politico-legislativa, di una dissociazione fra parità*

---

<sup>427</sup> Ballistreri, M. *Il diritto del lavoro, i diritti sociali: nuovi paradigmi nella crisi storica dello Stato-nazione*, in “Revista de Estudios Económicos y Empresariales”, Università di Extremadura, n. 27, 2015.

<sup>428</sup> Rodriguez Pinero M. *La grave crisi del diritto del lavoro*, in “Lavoro e Diritto”, XXVI, N. 1, 2012, 3, in cui l’A. illustra le ragioni del diritto del lavoro come diritto sociale: «*Il diritto del lavoro ha come obiettivo “primordiale” la lotta alla diseguaglianza che è insita nel rapporto di lavoro. In quanto contrappeso di una logica puramente economica, si è contraddistinto da subito come un “diritto sociale” ed un elemento chiave di tutta la politica sociale.*».

<sup>429</sup> Giubboni, S. *Diritti sociali e mercato*, op. cit., 166.

<sup>430</sup> Deakn, S., F. *Il diritto Wilkinson del lavoro e la teoria economica: una rivisitazione*, in “Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali”, 1999, p. 587 ss..

<sup>431</sup> Lyon A.- Caen Sciarra S. *La Convenzione di Roma e i principi del diritto del lavoro*, in *Quaderni di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, n. 20, 1998, 12.

*formale e disparità sostanziale nella conclusione del contratto, cioè, per dirla con un'espressione più efficace, nel mercato del lavoro; dissociazione che viene sì ricomposta nel susseguente rapporto di lavoro, dando vita addirittura ad una disparità doppia e cumulata, sostanziale e formale, dato che il lavoratore è soggetto non solo socio-economicamente debole, ma anche legalmente sottoposto»<sup>432</sup>. Ne consegue una possibile riscrittura della specifica concezione del diritto del lavoro e, al suo interno, del contratto di subordinazione, rispetto a quello di diritto civile<sup>433</sup>. Sul piano legislativo la conseguenza è stata che si è prodotta una modifica dello «statuto giuridico del lavoro dipendente, sempre più incalzato dalle regolamentazioni speciali»<sup>434</sup>. A tal proposito sembra opportuno rilevare che tali regolamentazioni sono rivolte, in particolare, a incidere profondamente sulla stessa tecnica di tutela giuridica compendiate nella cosiddetta “norma inderogabile”, proprio in un momento storico in cui tale tecnica «sta diventando comune ad una serie di discipline civilistiche di tutela del contraente debole, ben al di là del diritto del lavoro, a partire dalla normativa a protezione del consumatore...»<sup>435</sup>. Anche a livello giurisprudenziale tale tendenza è stata avvertita: accanto al modello tradizionale (di stampo taylorista-fordista) della subordinazione-eterodirezione, caratterizzato da divisione gerarchica e parcellizzata del lavoro, si avverte l'importanza di un modello organizzativo diverso, quello della subordinazione-coordinamento<sup>436</sup>, «che si può definire flessibile perché caratterizzato dalla sottoposizione del lavoratore al mero controllo sul risultato finale»<sup>437</sup>.*

Si può affermare che a Lisbona ci si è limitati a trapiantare le disposizioni del Trattato costituzionale. In questa prospettiva si può parlare del venire meno di quelle aspettative nate e sviluppatesi dopo la nascita a Roma della Comunità Economica Europea, circa il progressivo bilanciamento tra mercato e sicurezza sociale e che fecero affermare ad uno dei maggiori studiosi del tempo di diritto sociale, che «*il diritto sociale internazionale a livello europeo è in effetti destinato a un grande avvenire per*

---

<sup>432</sup> Carinci, F. *Prefazione a Diritto del lavoro. Commentario*, Utet, Torino, 1998, 80.

<sup>433</sup> Monerero Pérez J.L. (2019). *La dignidad del trabajador: Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales*, *Revista Derecho del Trabajo y Protección Social*, ISSN-e 2660-7360, vol. 1 n. 1 pag. 122-124.

<sup>434</sup> Ghezzi, G. *Dove va il diritto del lavoro? Afferrare Proteo*, in *Lav. dir.*, n.3/2002.

<sup>435</sup> Zoli, C. *Contratto e rapporto tra potere e autonomia nelle recenti riforme del diritto del lavoro*, in “Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali”, n.103, 2004, p. 405.

<sup>436</sup> Pedrazzoli, M. *Forme giuridiche del lavoro e mutamenti della struttura sociale*, in “Lavoro e Informazione”, 1992.

<sup>437</sup> Ghera, E. *Subordinazione, Statuto protettivo e qualificazione del rapporto di lavoro*, in “Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali”, n. 109, 2006, p. 8.

*l'organizzazione stessa dell'Europa»*<sup>438</sup>. Eravamo nel 1975. Tale visione illuministica ed evolutiva delle politiche sociali in ambito comunitario, anche in conseguenza del “Rapporto Spaak” e del “Rapporto Ohlin”, entrambi del 1956, in particolare quest’ultimo a sostegno della progressiva espansione dei sistemi nazionali di protezione sociale<sup>439</sup>, in relazione con le politiche di libera circolazione di persone, beni e merci in ambito comunitario.

È il Trattato di Roma, però, a chiarire la strumentalità della funzione dei diritti sociali rispetto alla creazione del mercato senza barriere, elemento teleologico della nascita della Cee. Infatti, nel Trattato è solo la libera circolazione dei lavoratori e quella di stabilimento nei paesi del mercato comune, ad essere codificata come diritto sociale; la “cittadinanza comunitaria” funzionale alle politiche liberoscambiste in seno alla Cee<sup>440</sup>.

E in questo ambito regolativo delle politiche sociali, il diritto del lavoro risultante, nella fase storica di maggiore espansione<sup>441</sup>, sarà quello basato sulla nozione di “norma inderogabile”<sup>442</sup>.

### **3.1. -Una ricostruzione dei diritti sociali dalla CEE alla UE**

Da questo punto di vista nel Trattato sul funzionamento dell’Unione, all’art. 9, viene enunciato quanto già presente nel Trattato costituzionale (art. III-117) per cui «*Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana*». La stessa contrattazione collettiva in ambito europeo è definita dal TCE, agli articoli 138 e 139, come mera «*risorsa dell'ordinamento giuridico comunitario*», funzionale a concorrere al superamento del modello sociale tradizionale<sup>443</sup>. Pertanto, l'immissione della contrattazione collettiva quale fonte dell'ordinamento comunitario e

---

<sup>438</sup> Troclet, L.E. *Elementi di diritto sociale europeo*, Milano, 1975, 28.

<sup>439</sup> Il “Rapporto Ohlin” in *Social Aspects of European Co-operation. Report by a Group of Experts*, International Labour Office (BIT), Ginevra, *series Studies and Report*, n. 46/1956.

<sup>440</sup> Un opportuno rilievo critico in GIUBBONI, S. *Cittadinanza comunitaria e sicurezza sociale: un profilo critico*, in “Argomenti di Diritto del Lavoro”, n. 6, 1997, p. 67 ss., sul punto pp. 79 e 102 ss..

<sup>441</sup> Lyon-Caen, A. e G. *Droit social international et européen*, op. cit., 181.

<sup>442</sup> Treu, T. *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, il Mulino, Bologna, p. 81.

<sup>443</sup> Un’illustrazione puntuale in Lo Faro, A. *Europei, comunitari e comunitarizzati: i contratti collettivi nell’era della sovranazionalità*, in “Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale”, 1999, p. 257 ss..

l'istituzionalizzazione del dialogo sociale nelle sue varie declinazioni, diventano funzionali all'archiviazione dell'originario modello di armonizzazione sociale, con asimmetrie sostanziali rinvenibili, invero, nella nozione di «prescrizioni minime applicabili progressivamente», distinta e distante da quello di un *common floor of standards*<sup>444</sup>.

Occorre però sottolineare l'esigenza di tradurre la sensibilità al tema della protezione sociale, prevista nei Trattati, in azioni positive, così da rendere immaginabile un maggior riequilibrio tra gli obiettivi di politica economica e quelli di politica sociale nei singoli Stati membri<sup>445</sup>. Nella stessa direzione può essere declinato il principio della coesione economica e sociale quale riequilibratore della liberalizzazione dei mercati.

In questo quadro si assiste ad un radicale cambio di paradigma<sup>446</sup> in materia di regolazione degli ambiti sociali della normazione europea, con il peculiare intreccio tra *multilevel governance* e sussidiarietà: una prospettiva policentrica e di *soft law* per gli interventi in materia di diritti sociali, in cui il baricentro degli interventi si sposta dalle *social policies* tradizionali a quelle per l'impiego, con le politiche attive per il lavoro, già a partire dal "Libro Bianco" del 1993, in materia di "crescita, competitività ed occupazione" poi meglio individuate nel Consiglio europeo di Essen del 9 e 10 dicembre 1994: si assume quale obiettivo fondamentale il tema del contrasto all'esclusione sociale e le politiche per il lavoro divengono lo strumento contro l'emarginazione e le povertà, attraverso l'integrazione delle persone nel mercato del lavoro<sup>447</sup>.

---

<sup>444</sup> Wedderburn of Charlton, B. *European Community Law and Workers' Rights: Fact or Fake in 1992*, in "Labour Law and Freedom, Further Essays in Labour Law", London, 1995, p. 247 ss..

<sup>445</sup> Una descrizione dell'esperienza in Portogallo in Monteiro Fernandes, A., *Lezioni di Diritto portoghese del Lavoro fra sicurezza e flessibilità*, Quaderni del Dipartimento di Scienze giuridiche, Università di Trento, 2012.

<sup>446</sup> Szyzszak, E. *The New Paradigm for Social Policy: A Virtuous Circle?* in "Comm. M. Law Rev.", 38, Issue 5, 2001, p. 1125 ss..

<sup>447</sup> Giubboni, S. *L'incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT – 13/2003, 13.

#### 4. -LA GIURISPRUDENZA DELLE CORTI DI GIUSTIZIA

Dalla giurisprudenza delle Corti di Giustizia europee, come del resto è avvenuto nel passato per quanto riguarda la Consulta in Italia, ci si può attendere un sostegno ai diritti sociali, che i vari trattati europei non hanno compiutamente definito<sup>448</sup>, attraverso la loro giustiziabilità. In questo scenario istituzionale deve essere apprezzato il ruolo delle Corti di giustizia in Europa, riguardo ai diritti sociali.

Si può affermare, quindi, che la Corte di Giustizia ha sviluppato una giurisprudenza di prudente *self-restraint*, che ha posto in valore il diritto europeo della concorrenza e del mercato con interessi pubblici di tipo sociale, in primo quelli tutelati dai sistemi dei singoli Stati di diritto del lavoro e della sicurezza sociale<sup>449</sup>. La Corte ha fatto uso in tale attività giurisdizionale fondata sul *self-restraint*, di una deferenza selettiva e controllata rispetto ai sistemi di *social security* nazionali, passati ad una verifica di compatibilità con le regole del mercato interno.

Non sempre però, la Corte di Giustizia ha dato luogo a pronunzie giurisprudenziali finalizzate al sostegno ed alla promozione dei diritti sociali, in primo luogo del lavoro e sindacali. E' opportuno ricordare, in questa prospettiva, la giurisprudenza via via più restrittiva in materia di procedure sui licenziamenti collettivi, con una nuova interpretazione della direttiva 98/59 Ce, "*con l'obiettivo di favorire una maggiore concorrenza economica, osservando che la disciplina di armonizzazione stabilisce uno standard di protezione sociale comparabile tra i Paesi membri e il ravvicinamento degli oneri imposti alle imprese. Si tratta d'un nuovo punto di vista della giurisprudenza europea che, in precedenza, aveva rimarcato la primaria ed essenziale finalità di tutela de lavoratori nelle vicende di crisi aziendale*"<sup>450</sup>: nello specifico CgUe, 11 novembre 2015, C-422/14, Pujante Rivera.

In linea di principio, comunque, la Corte di giustizia ha riconosciuto che le finalità dell'Unione non sono esclusivamente economiche, ma anche sociali, sin dalla giurisprudenza più risalente, in questa prospettiva "*è da ritenere che il maggior contributo di progresso rispetto alla tiepida impostazione assunta dal Costituente comunitario sia stato nettamente offerto dalla Giurisprudenza della Corte di Giustizia la quale, svincolandosi non di rado da un esercizio meramente tecnico-*

---

<sup>448</sup> Lucarelli, A. *Diritti sociali e principi "costituzionali" europei*, in Lucarelli, A. Patroni Griffi (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, in "Quaderni della Rassegna di Diritto Pubblico Europeo", Esi, Napoli, 2003; Tiraboschi, M. *I diritti sociali fondamentali nel Trattato costituzionale*, in "Diritto delle Relazioni Industriali", 2005.

<sup>449</sup> Weatherill, S. *Viking and Laval: The Internal Market Perspective*, in Freedland, M. Prassi, J. (eds.), *Viking, Laval and Beyond*, Oxford and Portland, 2014, 23 ss..

<sup>450</sup> Tullini, P. *Concorrenza ed equità nel mercato europeo: una scommessa difficile (ma necessaria) per il diritto del lavoro*, op, cit..

*formale della funzione interpretativa, si è fatta carico degli aspetti di più intensa valenza umana e sociale della materia”*<sup>451</sup>.

I diritti che derivano dalle disposizioni del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) relative alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali devono essere attuati secondo gli obiettivi perseguiti dalla politica sociale, tra i quali figurano, come indicato chiaramente al primo comma dell'articolo 151 del TFUE, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, una protezione sociale adeguata e il dialogo sociale con i soggetti rappresentativi degli interessi collettivi. Infatti, a norma dell'articolo 152 del TFUE, l'Unione riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali al suo livello, tenendo conto delle diversità dei sistemi nazionali, essa facilita il dialogo tra le parti, nel rispetto della loro autonomia.

## **5. -IL SALARIO MINIMO LEGALE**

A Goteborg uno dei temi fondamentali è stato il salario minimo per legge in ogni paese dell'Unione indicato specificamente dalla Raccomandazione del 26 aprile 2017 come garanzia di *minimum wage* (punto 6, Cap. “Condizioni di lavoro eque”<sup>452</sup>, anche se esso è ampiamente diffuso, considerato che solo sei Stati su 28, tra cui l'Italia, non hanno questo strumento.

Infatti, su ventotto Stati che compongono l'Unione europea, ben ventidue hanno un sistema legale di fissazione dei minimi retributivi.<sup>453</sup> Restano, dunque, privi di un sistema di determinazione legale dei salari minimi, oltre all'Italia, la Svezia, la Finlandia, la Danimarca, l'Austria e Cipro.

Lo scopo del salario minimo legale in ambito comunitario è quello di contrastare la competitività dei singoli paesi perseguita attraverso il dumping sociale, che favorisce anche le delocalizzazioni. Una prospettiva di “*federalizzazione dei fondamenti della cittadinanza sociale*”<sup>454</sup>, da costruire anche attraverso la realizzazione di strutture sovranazionali di *welfare* per aumentare i livelli di

---

<sup>451</sup> Cinelli, M. *Dimensione sociale del Mercato Unico Europeo e diritto della sicurezza sociale*, in *Dimensione sociale del mercato Unico Europeo*, Atti del Convegno di Ascoli Piceno, 27-28 ottobre 1989, Giuffrè Editore, Milano, 1989, p. 106.

<sup>452</sup> Schulten, T. Watt, A. *European minimum wage policy – a concrete project for a social Europe*, “European Economic and Employment Policy Brief”, 2, 2007.

<sup>453</sup> Magnani, M. *Problemi giuridici del salario minimo legale nell'ordinamento italiano*. In “Giurisprudenza Italiana”, n.3, 2015, p.743.

<sup>454</sup> L'espressione è di Giubboni, S. *Diritti sociali e mercato*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 293.

protezione sociale<sup>455</sup>, invero sottoposti a continue compressioni e riduzioni dalle politiche di contenimento della spesa pubblica legata all'austerità europea.

Ma sarebbe illusorio pensare ad un allineamento delle retribuzioni dei singoli paesi verso l'alto: si pensi che i minimi salariali per legge oscillano dai 230 euro della Bulgaria sino ai 2mila euro del Lussemburgo al mese. Ecco perché, purtroppo, a livello comunitario prima ed euro-unitario dopo è stata sempre esclusa l'ipotesi di un salario minimo legale europeo, uno "SMIC européen"<sup>456</sup>.

In questa prospettiva l'Unione ha l'esigenza di individuare nella garanzia dei diritti sociali una base giuridica di ordine costituzionale, così da porre mano alla definizione di un modello sociale europeo (si rammenti la definizione scaturita al Consiglio europeo di Nizza del 20 dicembre 2000 come «*contraddistinto da un legame indissociabile tra prestazione economica e progresso sociale*», che recuperi l'originaria vocazione sociale dell'Europa unita<sup>457</sup>, consentendo, anche, al diritto del lavoro dell'Unione di svolgere la sua funzione essenziale a livello sovranazionale, l'oggetto essenziale<sup>458</sup>, rivolto a impedire il *dumping* sociale tra i paesi membri e, quindi, la *deregulation* competitiva tra economie nazionali in ambito euro-unitario<sup>459</sup>.

---

<sup>455</sup> Veneziani, B. *Nel nome di Erasmo da Rotterdam. La faticosa marcia dei diritti sociali fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in "Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale", 4, 2000, pp. 787-788.

<sup>456</sup> Teyssié, B. *Droit Européen du Travail*, Litec, Paris, 201, p. 192. "Il est pour longtemps exclu que soit établi un "SMIC européen" dont le montant serait identique de Copenhague à Lisbonne", p. 192.

<sup>457</sup> Mancini, G.F. *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento della Comunità europea*, in AA.VV., *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Atti del convegno di Parma del 30-31 ottobre 1985, Padova, 1988.

<sup>458</sup> Lyon-Caen, G. *L'infiltration du droit du travail par le droit de la concurrence*, in "Droit Ouvrier", 1992: laddove l'A. denuncia «une infiltration du droit social par la logique concurrentielle».

<sup>459</sup> De Schutter, O. *La contribution de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à la constitutionnalisation du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, 2002.



### 5.1.- Brevi cenni sul salario minimo in Europa

Il salario minimo legale è un istituto che esiste in ventuno Paesi dell'Unione europea su ventisette che hanno un sistema legale di fissazione dei minimi retributivi<sup>460</sup>. Alla più antica tradizione francese risalente al 1950 dello SMIG, divenuto SMIC nel 1970 e inserito nel Code du Travail<sup>461</sup>, si sono uniti altri Stati introducendo il salario minimo per legge, da ultima la Germania con la legge approvata nel 2014<sup>462</sup>.

Si tratta di un istituto che costituisce una “pietra angolare del modello sociale in Europa”<sup>463</sup>, in ragione dell'articolo 153, § 1, lettera b, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), tema affrontato nel novembre 2017, a Göteborg in Svezia, dove i capi di Stato e premier dei paesi aderenti all'Ue hanno discusso di “Europa sociale” e di contrasto al dumping sociale.

L'Unione europea, anche a seguito della pandemia, sembra liberarsi del dogma dell'austerità e del rigorismo, per percorrere la strada dell'Europa sociale<sup>464</sup>, partendo dalla promozione di livelli adeguati dei salari minimi, sostenendo la contrattazione collettiva e migliorando l'accesso effettivo alla protezione sociale dei lavoratori<sup>465</sup>.

Si è in presenza, indubbiamente, di una svolta, considerato che, la retribuzione in ambito eurounitario è stata considerata sino ai giorni nostri un “*fattore di competitività dei costi*” e non come prefigura la convenzione C117 del 1962, un “*fondamentale labour standard*”, tale da rafforzare «*l'uguaglianza retributiva e favorire l'inclusione sociale*»<sup>466</sup>. D'altronde, anche la scienza economica, su di un altro versante, ha acclarato l'utilità del salario minimo legale, con il conferimento del Premio Nobel per l'Economia a David Card. L'economista canadese infatti, è stato premiato per i suoi studi con i quali è stata dimostrata la funzione del salario minimo

<sup>460</sup> Magnani, M., (2010), *Il salario minimo legale*, in “Rivista Italiana di Diritto del Lavoro”, 4, I, p. 769 ss..

<sup>461</sup> Husson, M., Sommeiller, E., Vincent, C., (2020), *Minimum wage in France*, p. 6.

<sup>462</sup> Legge per la regolazione di un salario minimo generale dell'11 agosto 2014, BGB I. I, 1348. Per un commento si rinvia a Weiss, M., *Il salario minimo legale in Germania*, in “Diritto delle Relazioni Industriali”, 2, 2021: “*Dopo la seconda guerra mondiale, la contrattazione collettiva ha rappresentato per molto tempo l'unico strumento per garantire uno standard retributivo minimo in Germania. L'intervento dello Stato è però diventato indispensabile, a causa dell'erosione del sistema di contrattazione collettiva, ma anche della riduzione delle adesioni alle associazioni sindacali e datoriali (in particolare nel territorio della ex Repubblica Democratica dopo la riunificazione), nonché delle trasformazioni della struttura interna delle associazioni datoriali*”, p. 308.

<sup>463</sup> Marrocco, M., (2017), *Il salario minimo legale nel primo europeo*, in “Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali”, 2.

<sup>464</sup> Fontana, G., *La Carta Sociale Europea e il diritto del lavoro oggi*, in “W.P. Massimo D'Antona” – INT:, 132/2016.

<sup>465</sup> Ballistreri, M., (2019) *Após Gotemburgo: reflexões sobre direitos sociais na União Europeia*, in “Minerva”, Revista de Estudos Laborai, Universidade Lusidada Editora, Lisboa.

<sup>466</sup> Speciale, V., *il salario minimo legale*, i “WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona” .IT – 244/2015, p. 3.

legale quale strumento di contrasto al fenomeno dei *working poors*, ma anche di sostegno all'occupazione <sup>467</sup>.

Una svolta che riguarda anche, su di un altro versante, l'ipotesi di direttiva che inquadra i rider e, più in generale, i lavoratori in piattaforma, nel perimetro del lavoro subordinato <sup>468</sup>.

### ***5.2.- L'esperienza spagnola del “Salario Minimo Interprofessionale”***

In Europa esistono esperienze avanzate di salario minimo legale, come quella della Spagna, in cui, di recente, il premier Pedro Sanchez ha annunciato l'incremento del salario minimo per legge <sup>469</sup>, in attesa della direttiva dell'Unione europea sull'istituto <sup>470</sup>.

In Spagna, la disciplina dei salari in generale, e quella del salario minimo interprofessionale (SMI) a livello nazionale, sono normati dagli articoli 23-33 dell'*Estatuto de los Trabajadores*, mentre la definizione concreta del SMI per anno, viene effettuata a seguito di Real Decreto approvato alla fine del mese di dicembre dell'anno precedente, in coerenza dell'articolo 26 dell'*Estatuto de los Trabajadores*.

Tale norma dispone che:

*«1. Sarà considerata retribuzione la totalità delle percezioni economiche dei lavoratori, in denaro o in natura, per la prestazione professionale di lavoro dipendente, la quale retribuisce sia il lavoro effettivo, qualunque sia la forma di remunerazione, sia i periodi di riposo computabili come lavoro [...].*

*2. Non saranno considerati come retribuzione gli importi percepiti dal lavoratore a titolo di risarcimento o di rimborso per le spese sostenute in conseguenza dell'attività lavorativa, le prestazioni e le indennità previdenziali e quelle relative a trasferimenti, sospensioni o licenziamenti.*

*3. Mediante la contrattazione collettiva o, in mancanza, il contratto individuale, si determinerà la struttura della retribuzione, che dovrà comprendere la retribuzione base, come retribuzione fissata per unità di tempo o a risultato, e, se del caso, integrazioni salariali fissate in funzione di circostanze relative alle condizioni*

---

<sup>467</sup> Si veda Card, D., Kruger, A., (1994) *Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania*, in “The American Economic Review”, vol. 84, 4.

<sup>468</sup> Proposta della Commissione europea di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul miglioramento delle condizioni di lavoro in piattaforma – lavori 2021/0414 (COD).

<sup>469</sup> *Svolta del governo Sánchez salario minimo a mille euro*, in “bollettino Adapt” (da “La Stampa”, 5 settembre 2021).

<sup>470</sup> Rojo Torrecilla, E., (2021), *L'applicazione della (futura?) direttiva europea sui salari minimi in Spagna. Riflessioni generali*, in “Diritto delle Relazioni Industriali”, 2, p. 346 e ss..

*personali del lavoratore, al lavoro realizzato o alla situazione e ai risultati dell'impresa, che saranno calcolati in base ai criteri pattuiti. Allo stesso modo, sarà concordato il carattere consolidabile o meno di dette integrazioni salariali, fermo restando che certamente non potranno ritenersi consolidabili, salvo diverso accordo, quelle legate alla posizione lavorativa o alla situazione e ai risultati dell'impresa».*

Non vi è dubbio che la recente decisione del governo spagnolo sia una chiara scelta di politica economica e sociale già compiuta nel 2020, che per un verso ribadisce l'importanza del SMI nel contributo all'effettività del diritto costituzionale del lavoratore, riconosciuto all'articolo 35, comma 1, ad una remunerazione sufficiente per soddisfare le necessità personali e della propria famiglia, rendendolo prossimo ad un valore del 60% del salario medio della popolazione lavoratrice, in coerenza con le raccomandazioni del Comitato di esperti in merito alla Carta sociale europea del Consiglio d'Europa; sull'altro versante come strumento di contrasto al fenomeno dei “working poors”: *“aiutando a promuovere una crescita economica sostenuta, sostenibile e inclusiva, grazie alla quale la Spagna contribuisce al conseguimento degli obiettivi, in particolare, 1.2 e 10.4 dell'Agenda 2030”*. Agenda che si pone, tra gli obiettivi, quelli di *“entro il 2030 ridurre di almeno la metà la percentuale di uomini, donne e bambini che vivono in situazione di povertà in tutte le sue dimensioni, in base alle definizioni nazionali», e di «adottare politiche, con particolare riferimento alle politiche fiscali, salariali e di protezione sociale e conseguire progressivamente l'uguaglianza di genere”*<sup>471</sup>.

### ***5.3.- Il salario minimo legale in Italia***

Alla luce di questi dati il salario minimo legale appare vieppiù necessario in Italia<sup>472</sup>, in quanto finalizzato a garantire a tutti i lavoratori italiani un minimo salariale inderogabile, prevedendo anche che la copertura riguardi quelle figure di lavoro che non rientrano nella nozione tradizionale di subordinazione e che subiscono gravi fenomeni di sfruttamento, meritevoli, quindi, di tutele sul piano retributivo oltre che su quelli della sicurezza sul lavoro e sul welfare.

A fronte dell'introduzione del salario minimo legale<sup>473</sup> i sindacati confederali Cgil, Cisl, Uil hanno sempre alzato gli scudi e qualche esponente ha affermato

---

<sup>471</sup> Real Decreto 1462/2018, del 21 dicembre 2020.

<sup>472</sup> Magnani, M., (2010), *Il salario minimo legale*, in “Rivista Italiana di Diritto del Lavoro”, I.

<sup>473</sup> Per l'ampio ventaglio di posizioni si rinvia opportunamente, solo per citare alcune posizioni in dottrina, a Bavaro V., *Il salario minimo legale e le relazioni industriali*, in [www.ildiariodellavoro.it](http://www.ildiariodellavoro.it),

lapidariamente ”*fateci fare il nostro mestiere*”, sottintendendo che devono essere i contratti collettivi nazionali da loro sottoscritti a garantire i minimi salariali, senza però, alcuna motivazione giuridica considerata l’inesistenza di riserve di competenza fra legge e contratto, in quanto destinatari di un medesimo sostegno costituzionale, con l’esclusione che i rapporti fra le fonti si possano definire sulla base di schematiche delimitazioni di sfere di intervento.

Niente autorizza a sostenere che l’intervento legislativo debba operare solo in via sussidiaria alla contrattazione, secondo la configurazione tradizionale della normativa sui minimi retributivi, cioè limitatamente alle categorie dove i salari siano eccezionalmente bassi per l’assenza o per la particolare debolezza della contrattazione <sup>474</sup> e che, comunque, se la grande parte del lavoro subordinato è formalmente coperta dall’autonomia collettiva, un’area significativa ne è esclusa proprio per la pratica del *dumping* sociale, specie nel Mezzogiorno e a danno delle donne e degli immigrati. Infatti, nel rapporto tra regolamento inderogabile legale e autonomia individuale e collettiva, il criterio di favore discende da esigenze funzionalmente protettive del contraente debole, nell’ambito del ruolo di funzione di garanzia minima svolta dal regolamento stesso.

Il salario minimo legale potrebbe incrementare i contratti collettivi ed eliminare il *dumping* sociale.

---

22.10.2014; Bellavista A., *Il salario minimo legale*, in “Diritto delle relazioni Industriali”, 3, 2014, p. 741 ss.; Biasi M., *Il salario minimo legale nel “Jobs Act”: promozione o svuotamento dell’azione contrattuale collettiva?*, in “WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT - 241/2015; Guarriello F., *Verso l’introduzione del salario minimo legale?*, in Carinci F. (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi*, ADAPT Labour Studies e-Book series n. 40., 2015; Ichino P., *Minimum wage: perché non piace ai sindacati*, [www.pietroichino.it](http://www.pietroichino.it), 11.02.2014; Magnani M., *Salario minimo*, in Carinci F. (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi*, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 40, 2015; Prosperetti G., *I minimi salariali: il problema dell’erga omnes*. in Carinci F. (a cura di) *La politica del lavoro del Governo Renzi*, ADAPT Labour Studies e-Book series n. 40, 2015; Spattini S., *Salario minimo legale vs contrattazione collettiva in Italia e in Europa*, [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), 23.3.2015; Speciale V., *Il salario minimo legale*, “WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT - 244/2015; Vallebona, A., *Sul c.d. salario minimo garantito*, in “Massimario di Giurisprudenza del Lavoro”, n.5, 2008, p. 326; Ballistreri, M., “*Compenso minimo legale*”, *subordinazione e contrattazione collettiva*, in “Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro”, 3, 2019.

<sup>474</sup> Ballistreri, M., (2013), *La nuova contrattazione collettiva e il salario minimo legale in Italia*, in “Revista de Estudios Económicos y Empresariales”, Universidad de Extremadura, Centro Universitario de Placencia, 25.

#### 5.4.- *L'efficacia erga omnes dei contratti collettivi*

D'altronde, se non si ritiene sufficiente la fissazione di minimi salariali per legge, che è invero coerente con la previsione dell'art. 36 della Costituzione<sup>475</sup>, allora si segua l'indicazione dell'Unione europea di conferire alla contrattazione collettiva efficacia generale, senza però il richiamo ad ordinamenti intersindacali che in realtà sottintende la difesa di vecchi monopoli rappresentativi, attraverso la nozione del "sindacato comparativamente rappresentativo", non rispondenti al diffuso pluralismo sindacale e dell'associazionismo datoriale, ma attraverso una legge di attuazione dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 39 della Carta fondamentale della Repubblica Italiana<sup>476</sup>, ovviamente attraverso il diritto vivente<sup>477</sup>.

### 6.- CONCLUSIONE PARZIALE

Com'è avvenuto per i diritti più classici, nei cui confronti le tradizioni costituzionali degli Stati membri sono state elevate a principi generali dell'ordinamento euro-unitario, così dovrebbe accadere per i diritti sociali, anche attraverso un nuovo approccio metodologico<sup>478</sup>, la cui tutela e promozione si dovrebbe individuare nella tradizione solidaristica europea, per pervenire alla "costituzionalizzazione dei diritti sociali" in ambito europeo, anche utilizzando le procedure di *soft law*<sup>479</sup>, non senza, per realismo politico, individuare proprio sul versante dei Trattati europei un limite significativo a tale prospettiva, talché si è correttamente parlato di limiti alla costituzionalizzazione dei diritti sociali in ambito comunitario<sup>480</sup>, in cui la bussola degli stessi diventa quella delle politiche per l'impiego, quelle politiche attive per il lavoro assunte dai legislatori nazionali quasi come dogma giuslavoristico per favorire inclusività e resilienza dei mercati del lavoro europei, soprattutto per i giovani, con misure fondate sul cosiddetto "capitale

---

<sup>475</sup> Gragnoli, E., Palladini, S., (2011), *I principi costituzionali in materia di retribuzione e la loro applicazione giurisprudenziale*, in *La retribuzione*, 2011, Utet, Torino; Ricci, G., *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul salario minimo*, in "Lavoro e Diritto", n. 4.

<sup>476</sup> Vari scritti in Zoppoli, L., Zoppoli, A., Delfino, M., (a cura di), (2014), *Una nuova Costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, Editoriale Scientifica, Napoli, parte III; De Luca Tamajo, R., *Incertezze e contraddizioni del diritto sindacale italiano: è tempo di regolamentazione legislativa*, in "Rivista Italiana di Diritto del Lavoro", 2, 2018.

<sup>477</sup> Mengoni, L., (1996), *Il diritto vivente come categoria ermeneutica*, in *Ermeneutica e dogmatica giuridica*, Giuffrè, Milano.

<sup>478</sup> Olivelli, P. *Diritti sociali e "metodo di coordinamento aperto" in Europa*, in "Argomenti di Diritto del Lavoro", 2002.

<sup>479</sup> Sciarra, S. *La costituzionalizzazione dell'Europa sociale. Diritti fondamentali e procedure di soft law*, in "Quaderni Costituzionali", 2004.

<sup>480</sup> Sciarra, S. *Integration through courts: article 177 as a pre-federal device*, in *Labour law in the courts*, Oxford and Portland, 2001, 23.

umano”, letto sotto l’angolo visuale dell’ideologia liberal-liberista, con azioni volte sul lato dell’offerta, «*caratterizzate da un aumento della condizionalità e sostenute da incentivi fiscali per le aziende*»<sup>481</sup>.

Forse perché, come è stato scritto<sup>482</sup>, l’Europa è caratterizzata da «Organizzazioni fluide, non gerarchiche, diffuse» secondo il «principio del funzionalismo, ovvero della progressività», con un nocciolo duro di prescrizioni che, in definitiva, sono quelle del Trattato di Maastricht sul rigore nei conti pubblici e nella lotta all’inflazione in nome dell’orizzonte funzional - mercatistico, con uno sbilanciamento sostanziale tra diritti fondamentali, tutti orientati verso la libertà economica e d’impresa, e la rappresentanza democratica espressiva della volontà popolare, con la violazione di quella fonte del diritto e della morale che era stata individuata nel concetto di dignità umana, *trait d’union* tra una morale di stampo kantiano<sup>483</sup> e il diritto positivo. Sono diventati così, residuali i diritti sociali che, alle origini del processo di integrazione europea negli anni ’50 del secolo trascorso invece, sembravano, a ragione, dovere costituire l’essenza dell’unione del Vecchio Continente, che fu il sogno dei Padri fondatori del moderno europeismo<sup>484</sup>.

Serve, un modello costituzionale ed economico di “federalismo solidale”, anche con l’approvazione di un «*Trattato di democratizzazione della governance dell’eurozona*»<sup>485</sup>,

un «*governo politico della finanza europea*»<sup>486</sup>, al cui interno consentire la piena espressione ai valori di libertà e di solidarietà che proprio nel diritto sociale europeo hanno trovato la possibilità di inverarsi ed affermarsi, quale

---

<sup>481</sup> Barberis, E. Sergi, V. *Politiche attive per il mercato del lavoro nella crisi: il quadro europeo e il caso italiano*, in “Argomenti”, terza serie, 5, 2016.

<sup>482</sup> Cassese, S. *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, Roma-Bari, 2006; l’esperienza europea sin dall’Alto Medioevo come «*sovrapposizione di giurisdizioni e poteri non coordinati logicamente e in concorrenza tra loro*» in J.R. Strayer *Le origini dello Stato moderno*, Celuc Libri, Milano, 1975.

<sup>483</sup> Kant, I. *Fondazione della metafisica dei costumi*, Roma-Bari, 2017, in cui il grande filosofo tedesco afferma: «*Nel regno dei fini ogni cosa o ha un prezzo o ha una dignità. Ciò che ha un prezzo può essere rimpiazzato da qualcosa di equivalente; ciò che dall’altro lato si innalza su ogni prezzo e dunque non ammette alcun equivalente ha dignità. Ora, la moralità è la condizione per cui soltanto un essere razionale può essere un fine in se stesso. dunque la moralità, e l’umanità in quanto capace di moralità, è ciò che ha dignità*».

<sup>484</sup> Un’ampia disamina in Altiero Spinelli e i movimenti per l’unità Europea, a cura di D. Preda, Cedam, Padova, 2011.

<sup>485</sup> La proposta è di Hennette, S. Piketty, T. Sacriste, G. Vauchez, A. *Democratizzare l’Europa*, La nave di Teseo, Milano, 2017.

<sup>486</sup> Sono parole di Jurgen Habermas in *Questa Europa è in crisi*, Laterza, Roma-Bari, 2012, 51, il quale evidenzia nel suo libro che «*l’Unione Europea potrà stabilizzarsi a lungo termine soltanto se sotto la coazione degli imperativi economici farà i passi ormai indispensabili per coordinare le politiche essenziali, non nello stile burocratico-gabinettistico sinora consueto, ma percorrendo la via di una sufficiente ratificazione giuridica democratica*».

alternativa politica e sociale alla “mercificazione” delle persone e del lavoro<sup>487</sup>.

---

<sup>487</sup> È illuminante al riguardo il saggio di Gallino L. *Il lavoro non è una merce. Contro la flessibilità*, Laterza, Roma-Bari, 2007, contro il modello economico che vede il lavoro merce di scambio dell'economia globalizzata e, invece, a favore di una società che voglia congiungere allo sviluppo economico quello umano.

## **CAPITOLO 6.- STATISTICHE DEL FENOMENO MIGRATORIO PER LA SICILIA.**

### **1. -ANALISI DEI DATI SULLA PRESENZA DELLE DONNE MIGRANTI IN SICILIA NELL'ANNO 2018**

I mass media rivelano che negli ultimi dodici anni i riferimenti all'immigrazione sono aumentati di oltre dieci volte, passando dalle 380 notizie del 2005 alle 4268 del 2017, appare rilevante la correlazione tra l'aumento dell'interesse mediatico verso i flussi migratori diretti verso l'Italia e gli eventi di natura politica che coinvolgono il Paese.

Il monitoraggio delle notizie riguardanti l'immigrazione appare nei telegiornali di prima serata, si sono soffermati per lo più sui flussi migratori (40%), dedicando quasi la metà delle notizie ai numeri e alla gestione degli sbarchi sulle coste italiane ed un ulteriore 34% dei servizi tele giornalistici viene dedicato a questioni che mettono in relazione immigrazione, criminalità e sicurezza,<sup>488</sup> mentre solamente al terzo posto troviamo il racconto dell'accoglienza, al quale è stato riservato solo l'11% delle notizie.

Nel 2017 sono state 257,7 milioni le persone che nel mondo vivevano in un paese diverso da quello di origine e dal 2000 al 2017 il numero delle persone che hanno lasciato il loro paese è aumentato del 49% e di questi, i migranti rappresentavano il 3,4% dell'intera popolazione mondiale, rispetto al 2,9% del 1990.

Secondo l'Organizzazione internazionale della migrazione (OIM) nel 2015 la quota dei migranti irregolari sul totale dei flussi internazionali ammontava al 10-15%.

Nel 2017 erano 38,6 milioni i cittadini stranieri residenti nell'Unione europea (30,2% del totale dei migranti a livello globale).

Il Paese ospitante il maggior numero di migranti è la Germania (oltre 12 milioni), seguito da Regno Unito, Francia e Spagna.

Secondo i dati Eurostat nel 2016 gli stranieri residenti che hanno acquisito la cittadinanza nell'area dei Paesi UE-28 sono stati 994.800, con un aumento, rispetto al 2015, del 18,3%. Tra i Paesi con il maggior numero di "nuovi cittadini" al primo

---

<sup>488</sup> XXVII rapporto immigrazione. Caritas e Migrantes (RICM) 2017-2018. "Un nuovo linguaggio per l'emigrazione".



posto c'è l'Italia, con 201.591 acquisizioni di cittadinanza che corrispondono al 20,3% del totale UE-28.

L'Italia con 5.144.440 immigrati regolarmente residenti sul proprio territorio (8,5% della popolazione totale residente in Italia) si colloca al quinto posto in Europa e all'undicesimo nel mondo.

Secondo l'UNHCR tra il primo gennaio e il 31 agosto 2018 gli sbarchi sono diminuiti in Italia l'80% in meno rispetto allo stesso periodo del 2017.

La comunità straniera più consistente è quella romena (1.190.091), pari al 23,1% dell'immigrati totali), seguita da quella albanese (440.465, 8,6% del totale) e quella marocchina (416.531, 8,1%).

I cittadini stranieri risultano risiedere soprattutto nel nordovest della Penisola (33,6%), diminuiscono nel Centro (25,7%), nel Nord Est (23,8%), nel Sud (12,1%) e nelle Isole (4,8%).

Le Regioni dove risiede il maggior numero dei cittadini stranieri sono Lombardia (1.153.835, pari all' 11,5% della popolazione totale residente), Lazio 679.474, 11,5%), Emilia Romagna (535.974, 12%), Veneto (487.893, 10%) e Piemonte (423.506, 9,7%). Le provincie con maggiore concentrazione sono Roma, Milano, Torino, Brescia e Napoli. I dati ISTAT relativi al bilancio demografico nazionale confermano a fine 2017, l'aumento di nuovi cittadini italiani, già presente nel 2015 e che ha portato l'Italia nel 2016 ad essere al primo posto tra i Paesi UE per numero di acquisizione di cittadinanza. Al 31 dicembre 2017 su un totale di 146.605 di acquisizioni di cittadinanza di stranieri residenti, il 50,9% è costituito da donne. Le modalità di accesso alla cittadinanza rimangono differenti tra uomini e donne. Per gli uomini la modalità più frequente è la residenza, invece il matrimonio è una modalità residuale.

Già dal 2016 in modo diverso rispetto al passato anche per le donne sono aumentate le acquisizioni di cittadinanza per residenza (43,9%) e si riduce la quota di procedimenti avviati a seguito del matrimonio (16,8%).

Diminuisce il numero medio di figli delle cittadine straniere, pur mantenendosi sempre a livelli elevati rispetto alle cittadine italiane (1,95 rispetto alle stime del 2017).

Al primo gennaio 2018 i cittadini stranieri residenti in Sicilia erano 193.014, di cui 101.099 maschi e 91.915 femmine, aumentati quindi rispetto al primo gennaio 2017, quando erano invece 189.169, di cui 99.310 maschi e 89.859 femmine.

In particolare a Messina 28.681, 4,5% della popolazione residente è composta da immigrati e la prima nazionalità è rappresentata dalla Romania, con il 53,6% di donne e 18,5% di minori; altri provengono da Tunisia, Marocco, Sri Lanka, Albania, Bangladesh, Cina Rep. Popolare, Polonia, Filippine, e Nigeria.

Nella Provincia di Messina le prime 10 nazionalità per numero di presenza riguardano dopo la Romania, lo Sri Lanka, il Marocco, le Filippine, l'Albania, Polonia, Cina Rep. Popolare, Tunisia, India, Ucraina per un totale di 28.681, di cui 13.299 maschi e 15.382 femmine.

Nella provincia di Messina i 10 comuni per presenza di cittadini stranieri sono Messina con 11.885, di cui 5.853 maschi e 6.032 femmine, con una percentuale del 41,4%, seguono Barcellona P. di G., Lipari, Milazzo, Taormina, Giardini Naxos, Terme Vigliatore, Patti, Capo d'Orlando, Santa Teresa di Riva.

Nel Comune di Messina i cittadini stranieri presenti residenti per Continente di provenienza: Europa, Africa, Asia, America, Oceania, e compresi di Apolidi per un totale di 11.885, di cui 5.8533 maschi e 6.032 femmine.<sup>489</sup>

Il principale Paese di cittadinanza è lo Sri Lanka per un totale di 3.905 con 2.048 maschi e 1857 femmine, 32, 9%.

Negli ultimi anni (2016/17/18) interessati agli sbarchi sono stati i porti di Augusta, Catania, Pozzallo, Lampedusa, Trapani, Reggio Calabria, Messina, Palermo, Crotone, Cagliari, Vibo Valentia, Salerno, Taranto, Corigliano Calabro, Brindisi e Porto Empedocle.<sup>490</sup>

Le donne straniere immigrate<sup>491</sup> nell'anno 2018 in Italia erano 91.915 e nell'anno 2019 94.840.

Gli sbarcati in Sicilia nell'anno 2019 (fino al 10 settembre) 5.793 rispetto al 23.370 del 2018, provenienti maggiormente provenienti dalla Tunisia.

La OCM *Viking* ha fatto sbarcare 982 migranti salvati nel Porto di Messina. "Un segno di speranza" hanno commentato Msf e Isos Mediterranea, le uniche due Ong in questo momento ad operare nel Mediterraneo, alle quali nei prossimi giorni, si unirà la *Open Arms*.<sup>492</sup>

---

<sup>489</sup> Fonte: Elaborazioni MigrantesMessina su dati Istat.

<sup>490</sup> Fonte: Elaborazioni Migrantes Messina su dati del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

<sup>491</sup> Censimento immigrate Istat Dati totali stranieri immigrati Donna.

<sup>492</sup> Repubblica.it.23/9/2019.

## **2. -IPOTESI PER UNA DIMENSIONE RELAZIONALE DELL'ACCOGLIENZA**

Accogliere vuol dire offrire ai migranti ampie possibilità di ingresso sicuro e legale nei paesi di destinazione, una prima sistemazione adeguata e decorosa, la garanzia della sicurezza personale e l'accesso ai servizi di base, salvaguardando la dignità fondamentale di ogni persona e proteggere con azioni in difesa dei diritti e della dignità, indipendentemente dallo status migratorio.

Le capacità e le competenze dei migranti possono rappresentare una risorsa per le comunità che li accolgono e bisognerebbe integrarli nello Stato italiano.

Dal luglio 2017 si assiste ad un significativo cambiamento dei luoghi di partenza.

Infatti inizia la progressiva chiusura della rotta del Mediterraneo centrale, in seguito ad una serie di "accordi-memorandum" tra il Governo Italiano e i diversi interlocutori libici.

Contemporaneamente si è scatenata una campagna di delegittimazione dei salvataggi nel Mediterraneo ad opera delle ONG, e uno spregiudicato "attivismo" della Guardia Costiera Libica che, supportata dal Governo italiano e dall'Unione europea, inizia a rivendicare come propria una zona di miglia marittima di fronte alle proprie coste e a "riaccompagnare" in Libia le persone che intercetta nelle diverse imbarcazioni in quella zona, anche in acque internazionali.

Tutto ciò comporta delle ricadute anche sulle rotte del Mediterraneo orientale e occidentale che cominciano ad essere più battute.

### **2.1. -Analisi della realtà**

Alla fine del 2017, se confrontiamo i dati UNHCR con quelli IOM, vediamo che gli arrivi in Europa attraverso il Mediterraneo da gennaio a dicembre 2017 sono stati in totale 172.000 di cui circa 119.000 attraverso l'Italia e la rotta del Mediterraneo centrale, quasi 30.000 attraverso la Grecia e la rotta del Mediterraneo Orientale e quasi 23.000 attraverso la Spagna e la rotta del Mediterraneo Occidentale. Circa il 17% minori, il 12% donne e il 71% uomini.

Il totale delle persone entrate in maniera irregolare in Europa nel corso del 2017 attraverso tutte le rotte è di 204.300, il 60% rispetto al 2016.

In Italia, attraverso la rotta del Mediterraneo centrale sono giunte circa 119.000 persone rispetto alle 181.126 del 2016, tornando ad un livello pre 2014, con una flessione del 34%.

La nazionalità principale è quella nigeriana, seguita dalla guineana e ivoriana.

Nella rotta del Mediterraneo Orientale nel 2017 via mare o via terra sono giunte 41.700 persone, nemmeno un quarto di quelle registrate nel 2016. Invece nella rotta del Mediterraneo Occidentale il fenomeno è ripreso a crescere.

Nel 2017 gli arrivi in Spagna dal nord Africa e soprattutto dal Marocco sono raddoppiati rispetto al 2016, attestandosi su quota 22.900.<sup>493</sup>

### **3. -IL SISTEMA DUBLINO**

Il "sistema di Dublino" fu istituito dalla omonima Convenzione di Dublino, firmata a Dublino (Irlanda) il 15 giugno 1990 ed è entrato in vigore il successivo 1° settembre 1997 per i primi dodici stati firmatari (Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Regno Unito), il 1° ottobre 1997 per Austria e Svezia e il 1° gennaio 1998 per la Finlandia.

Il regolamento di Dublino II (regolamento 2003/343/CE) fu adottato nel 2003 e sostituì la convenzione di Dublino in tutti gli Stati membri dell'UE, con l'eccezione della Danimarca, la quale ha opposto un opt-out sui regolamenti di applicazione in materia di spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Successivamente, un accordo con la Danimarca sull'estensione dell'applicazione del regolamento anche in tale paese è entrato in vigore nel 2006, insieme al protocollo separato che aveva esteso l'accordo a Islanda e Norvegia. Il 1° marzo 2008 le disposizioni del regolamento sono state estese anche alla Svizzera, che il 5 giugno 2005 aveva sottoposto a referendum per la ratifica (votata dal 54,6% dei voti), e al Liechtenstein. Un ulteriore protocollo è stato siglato per l'applicazione in Danimarca.

Il 3 dicembre 2008 la Commissione europea ha proposto modifiche al regolamento di Dublino.

Il regolamento di Dublino III (2013/604/CE) è stato approvato nel giugno 2013 (per l'Italia, dal Governo Letta[4]), aggiornando il regolamento di Dublino II, e si applica a tutti gli Stati membri dell'UE ad eccezione della Danimarca. È entrato in vigore il 19 luglio 2013. Si basa sullo stesso principio dei due precedenti

---

<sup>493</sup> Dati parziali forniti da Frontex il 5 gennaio 2018: "Ansa.it".

regolamenti: il primo Stato membro in cui viene registrata una richiesta di asilo (o vengono memorizzate le impronte digitali) è responsabile della richiesta d'asilo di un rifugiato. Mentre nel 1990 tale regola rispondeva al buon senso in quanto i flussi migratori erano limitati ed erano comunque ancora presenti le frontiere fra i paesi Europei (ed a maggior ragione erano robuste verso l'esterno) nel nuovo millennio tali fattori risultavano totalmente mutati, suscitando oggi dibattiti sul fatto che tali regole avrebbero dovuto essere aggiornate per fronteggiare il mutato quadro sociopolitico internazionale.

Consideriamo i profili di maggior problematicità. Il Sistema Dublino prevede una procedura preliminare ad una valutazione di una domanda di protezione internazionale, in seguito alla presentazione di un'istanza di asilo inoltrata alle autorità di un paese membro dell' "area Dublino". Nel caso in cui lo Stato che riceve la domanda non ne sia responsabile, il sistema prevede il trasferimento del richiedente asilo nello Stato competente. Quindi il sistema Dublino si presenta come un procedimento "rapido" per la determinazione del Paese responsabile, anche se, la durata della verifica può durare fino a 11 mesi.

I criteri sono: 1) i richiedenti asilo possono presentare domanda di protezione in uno solo dei Paesi dell' "area Dublino" e in caso di rigetto la decisione negativa sarà riconosciuta da tutti gli altri Stati.

2) il Paese competente viene individuato in base ad una serie di criteri previsti nel regolamento Dublino.

3) i richiedenti asilo devono essere trasferiti nel Paese competente all'esame dell'istanza.

Il sistema Dublino prevede dei "criteri oggettivi" per identificare lo Stato competente:

il primo è collegato all'unità familiare<sup>494</sup>; la competenza è stabilita in capo al Paese dal quale il richiedente ha ricevuto un visto d'ingresso o un permesso di soggiorno<sup>495</sup> e successivamente la responsabilità appartiene allo Stato d'ingresso nel territorio dell'Unione Europea.<sup>496</sup>

Nel caso in cui non si applichino tali criteri, la competenza è attribuita al Paese nel quale il richiedente formalizza la propria domanda.

Il sistema Dublino è stato applicato grazie all'Istituzione EURODAC, database centralizzato, istituito nel 2003, per la registrazione e l'archivio delle impronte

---

<sup>494</sup> Artt. 8-11 e 16, Dublino III.

<sup>495</sup> Artt. 12-15, Dublino III.

<sup>496</sup> Art. 13 (1) Dublino III.

digitali dei richiedenti asilo e di quanti attraversino irregolarmente i confini esterni dell'Unione.

### **3.1.-Dublino III**

Il sistema Dublino, in effetti non è nato per un'equa ripartizione di responsabilità dei Paesi membri e tutte le criticità erano note prima della riscrittura del regolamento Dublino 2, da parte della Commissione Europea che nel 2013 ha elaborato il regolamento Dublino III, entrato in vigore il 1 gennaio 2014.

La Commissione nel 2015 ha richiesto un rapporto di valutazione dell'attuazione del regolamento Dublino III, che ne ha evidenziato i limiti e nella Comunicazione del 6 aprile 2016 ha preso atto dei risultati e della necessità di una riforma: *“l'obiettivo principale è di muovere da un sistema che...pone responsabilità sproporzionate su alcuni Stati membri verso un piano più equo, che preveda ingressi sicuri e ordinati in Europa per i cittadini non comunitari che necessitano di protezione e che possono contribuire allo sviluppo economico dell'Unione”*.

Nel maggio 2016 la Commissione ha proposto il cosiddetto “Dublino IV”, che secondo la Commissione consente “la creazione di un sistema più equo, efficiente e sostenibile di distribuzione delle domande di protezione tra i Paesi membri...in grado, di gestire situazioni di eccessivo carico nei confronti dei sistemi di alcuni Stati membri”.

Il Parlamento europeo ha assunto, all'inizio del novembre del 2017, una posizione più avanzata sulla proposta della Commissione, i cui principali punti di modifica riguardano, nel caso in cui non siano applicabili i criteri (unità familiare, permesso di soggiorno), la possibilità del richiedente di scegliere uno degli ultimi Paesi membri, con il minor numero di protezione in carico e se il richiedente non effettua nessuna scelta, l'istanza sarà di competenza dello Stato membro con il minor numero di richiedenti.

In questo quadro, l'Italia è arrivata ad avere il “40%”, quale tasso di immigrazione, cioè dove si è arrivati ad avere accoglienze di migranti, richiedenti asilo e rifugiati in oltre 4 comuni su 10 (3.231 comuni sul totale di 7.978 al luglio 2017, mille in più rispetto ad un anno prima<sup>497</sup>).

---

<sup>497</sup> ANCI-CARITAS ITALIANA-CITTALIA-FONDAZIONEMIGRANTES-SERVIZIO CENTRALE SPRAR, *rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017*, Roma, 2017, pp.10 e 124, [www.viedifuga.org](http://www.viedifuga.org).

Al di sopra della media nazionale si trovano la Toscana l'Emilia Romagna con l'accoglienza di 8 comuni su 10, mentre in Sicilia accoglie un Comune su 3. Alla metà del 2017 i Centri di prima accoglienza ospitavano 7 posti su 100, l'incidenza spicca soprattutto nelle regioni di sbarco Sicilia e Puglia e su questi centri pesa il giudizio politicamente trasversale della Commissione d'inchiesta della Camera (di allora) che nella relazione sull'ex CARA (Centro di Accoglienza per Richiedenti Asilo) di Mineo, in provincia di Catania, Centro di accoglienza più grande d'Europa, ha denunciato il "fallimento oggettivo di un approccio all'accoglienza basato su grandi centri in cui concentrare migliaia di migranti".<sup>498</sup>

Nel 2017 vi è stata una drastica diminuzione di migranti soccorsi e sbarcati, circa 119.000 contro i 180.000 del 2016 (meno 34%), totale inferiore, nell'ultimo quinquennio, alle domande di protezione.

Molti progetti della rete degli enti locali "producono" inserimenti al lavoro ed è interessante notare che complessivamente nel 2016 i progetti che hanno realizzato un inserimento lavorativo sono stati 299 su 391 esaminati, per un numero complessivo pari a 2.842.<sup>499</sup>

I maggiori inserimenti sono stati nei settori ristorazione/turismo ed agricoltura/pesca, seguiti dai servizi alla persona, dall'industria, dall'artigianato, dal commercio, dall'edilizia e dall'informatica.

Oggi ancora nel campo dell'agricoltura emerge un quadro di sfruttamento lavorativo e di violazione dei diritti fondamentali di persone che con il loro lavoro sostengono interi comparti dell'agricoltura italiana.

La gestione dell'accoglienza dei braccianti stagionali rimane un'emergenza permanente e le risposte istituzionali poco adeguate.

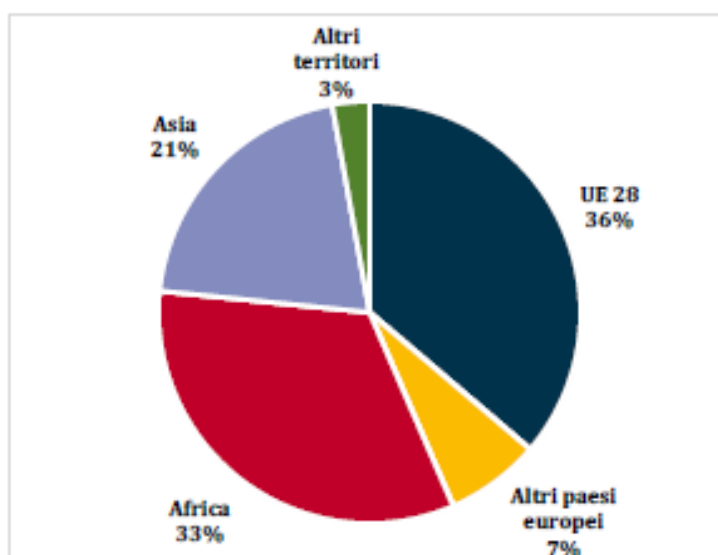
---

<sup>498</sup> COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL SISTEMA DI ACCOGLIENZA, *Relazione sulle vicende concernenti il centro di accoglienza (ex CARA) di Mineo*, Roma, 2017, p.64 [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>499</sup> AA.VV. *Atlante Sprar* 2016 p.216.

3.2.- *Analisi dei dati sulla presenza delle donne migranti in Sicilia nell'Anno 2019*

**Graf. 3 – Popolazione straniera residente in Sicilia per aree geografiche. Anno 2019**



Fonte: Istat

**Tav. 2 – Popolazione straniera residente per principali nazionalità in Sicilia**

Paese di cittadinanza	2019*			Posto graduatoria 2019		Quota % 2019	
	Totale	Maschi	Femmine	Sicilia	Italia	Sicilia	Italia
Mondo	200.022	105.182	94.840			100	100
Romania	58.480	23.870	34.610	1	1	29,2	23,0
Tunisia	20.839	14.162	6.677	2	16	10,4	1,8
Marocco	15.457	8.888	6.569	3	3	7,7	8,0
Sri Lanka	13.691	7.226	6.465	4	13	6,8	2,1
Bangladesh	9.063	6.687	2.376	5	8	4,5	2,7
Albania	9.062	4.771	4.291	6	2	4,5	8,4
Cina	7.406	3.788	3.618	7	4	3,7	5,7
Filippine	5.317	2.292	3.025	8	6	2,7	3,2
Polonia	5.298	994	4.304	9	17	2,6	1,8
Nigeria	4.777	2.984	1.793	10	12	2,4	2,2
Ghana	3.940	2.660	1.280	11	21	2,0	1,0
Gambia	3.665	3.602	63	12	33	1,8	0,4
Senegal	3.585	3.215	370	13	14	1,8	2,1
Mauritius	2.574	1.166	1.408	14	64	1,3	0,1
Ucraina	2.222	418	1.804	15	5	1,1	4,6
India	2.060	1.237	823	16	7	1,0	3,0
Mali	1.949	1.919	30	17	35	1,0	0,4
Pakistan	1.885	1.718	167	18	11	0,9	2,3
Germania	1.790	489	1.301	19	26	0,9	0,7
Costa d'Avorio	1.727	1.331	396	20	27	0,9	0,6

\*Dati provvisori

Fonte: Istat



**Tav. 9 – Popolazione straniera residente per provincia, sesso e classe di età al 1° gennaio 2019\***

Classe età	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale	
		<b>Trapani</b>			<b>Palermo</b>			<b>Messina</b>		
Fino a 17 anni	2.055	1.749	3.804	3.686	3.323	7.009	2.827	2.638	5.465	
18-24 anni	2.247	667	2.914	2.399	1.201	3.600	1.469	1.008	2.477	
25-29 anni	1.603	837	2.440	1.373	1.342	2.715	1.001	1.044	2.045	
30-34 anni	1.729	1.029	2.758	2.010	2.043	4.053	1.425	1.638	3.063	
35-39 anni	1.358	913	2.271	2.400	2.268	4.668	1.572	1.768	3.340	
40-44 anni	997	772	1.769	2.158	2.130	4.288	1.460	1.747	3.207	
45-49 anni	686	792	1.478	1.568	1.847	3.415	1.127	1.646	2.773	
50-54 anni	734	669	1.403	1.208	1.643	2.851	946	1.380	2.326	
55-59 anni	533	480	1.013	823	1.272	2.095	786	1.140	1.926	
60-64 anni	309	284	593	495	720	1.215	539	854	1.393	
65 anni e più	353	305	658	452	731	1.183	710	902	1.612	
		<b>Agrigento</b>			<b>Caltanissetta</b>			<b>Enna</b>		
Fino a 17 anni	1.726	1.506	3.232	820	685	1.505	339	315	654	
18-24 anni	1.745	562	2.307	605	257	862	539	169	708	
25-29 anni	807	673	1.480	472	346	818	349	173	522	
30-34 anni	1.059	922	1.981	675	477	1.152	255	214	469	
35-39 anni	1.001	851	1.852	490	455	945	147	207	354	
40-44 anni	791	807	1.598	417	396	813	155	196	351	
45-49 anni	595	636	1.231	271	339	610	132	180	312	
50-54 anni	379	493	872	192	296	488	99	175	274	
55-59 anni	263	341	604	160	215	375	65	154	219	
60-64 anni	202	259	461	64	113	177	47	104	151	
65 anni e più	214	262	476	82	122	204	37	79	116	
		<b>Catania</b>			<b>Ragusa</b>			<b>Siracusa</b>		
Fino a 17 anni	3.717	3.275	6.992	3.431	3.207	6.638	1.623	1.342	2.965	
18-24 anni	2.614	1.183	3.797	1.945	1.047	2.992	1.239	618	1.857	
25-29 anni	1.610	1.493	3.103	1.578	1.249	2.827	778	654	1.432	
30-34 anni	2.120	2.148	4.268	2.309	1.492	3.801	1.188	876	2.064	
35-39 anni	2.233	2.207	4.440	2.218	1.374	3.592	1.137	929	2.066	
40-44 anni	2.005	2.019	4.024	1.931	1.185	3.116	957	911	1.868	
45-49 anni	1.423	1.811	3.234	1.398	979	2.377	665	694	1.359	
50-54 anni	1.235	1.652	2.887	1.087	739	1.826	515	572	1.087	
55-59 anni	871	1.363	2.234	693	530	1.223	321	495	816	
60-64 anni	522	881	1.403	361	373	734	203	345	548	

\* Dato provvisorio

Fonte: Istat

**Tav. 10 – Popolazione straniera residente per provincia e per principali nazionalità. Anno 2019\***

Paese di cittadinanza	Trapani			Paese di cittadinanza	Palermo			Paese di cittadinanza	Messina		
	Maschi	Femmine	Totale		Maschi	Femmine	Totale		Maschi	Femmine	Totale
Mondo	12.604	8.497	21.101	Mondo	18.572	18.520	37.092	Mondo	13.862	15.765	29.627
Tunisia	3.857	2.175	6.032	Romania	2.363	4.906	7.269	Romania	2.894	4.767	7.661
Romania	2.426	3.603	6.029	Bangladesh	3.898	1.916	5.814	Sri Lanka (ex Ceylon)	2.399	2.099	4.498
Marocco	886	567	1.453	Sri Lanka (ex Ceylon)	1.850	1.718	3.568	Marocco	2.058	1.453	3.511
Gambia	810	5	815	Ghana	1.692	1.182	2.874	Filippine	1.162	1.332	2.494
Nigeria	624	153	777	Marocco	1.238	918	2.156	Albania	788	709	1.497
Cina	390	377	767	Filippine	748	1.069	1.817	Polonia	215	1.033	1.248
Bangladesh	434	90	524	Tunisia	898	748	1.646	Cina	449	441	890
Senegal	482	3	485	Cina	739	717	1.456	Tunisia	478	309	787
Mali	445	1	446	Nigeria	557	431	988	India	372	355	727
Pakistan	238	14	252	Mauritius	403	538	941	Ucraina	136	479	615
Somalia	227	24	251	Costa d'Avorio	451	318	769	Bangladesh	406	74	480
Costa d'Avorio	214	8	222	Gambia	666	17	683	Grecia	334	62	396
Ghana	208	13	221	Albania	299	305	604	Germania	104	276	380
Serbia, Repubblica di	93	87	180	Polonia	79	502	581	Nigeria	171	193	364
Guinea	179	0	179	Senegal	342	41	383	Russia	22	296	318
Albania	73	75	148	Ucraina	59	313	372	Senegal	284	33	317
Polonia	32	112	144	Mali	333	12	345	Bielorussia	24	162	186
Germania	48	92	140	India	204	132	336	Francia	53	119	172
Francia	40	81	121	Germania	83	215	298	Gambia	167	3	170
Russia	11	90	101	Ecuador	98	165	263	Regno unito	53	94	147

\* Dato provvisorio

Fonte: Istat

**Tav. 10 (segue) – Popolazione straniera residente per provincia e per principali nazionalità. Anno 2019\***

Paese di cittadinanza	Agrigento			Paese di cittadinanza	Caltanissetta			Paese di cittadinanza	Enna		
	Totale	Maschi	Femmine		Totale	Maschi	Femmine		Totale	Maschi	Femmine
Mondo	8.782	7.312	16.094	Mondo	4.248	3.701	7.949	Mondo	2.164	1.966	4.130
Romania	3.339	4.280	7.619	Romania	1.559	2.151	3.710	Romania	632	1.110	1.742
Marocco	955	807	1.762	Marocco	493	498	991	Marocco	189	190	379
Tunisia	605	313	918	Pakistan	581	71	652	Nigeria	158	34	192
Senegal	637	75	712	Tunisia	240	111	351	Gambia	176	0	176
Cina	321	281	602	Cina	144	162	306	Cina	87	78	165
Gambia	470	5	475	Nigeria	127	45	172	Tunisia	87	74	161
Nigeria	302	151	453	Gambia	130	4	134	Filippine	41	60	101
Bangladesh	276	28	304	Afghanistan	120	3	123	Bangladesh	96	3	99
Polonia	59	206	265	Senegal	98	11	109	Mali	91	2	93
Mali	233	0	233	Bangladesh	90	12	102	Senegal	89	1	90
Pakistan	193	27	220	Somalia	63	26	89	Pakistan	73	6	79
Ghana	195	10	205	Albania	38	46	84	Germania	20	55	75
Germania	42	140	182	Polonia	14	62	76	Ghana	67	6	73
Albania	88	78	166	Mali	67	4	71	Somalia	50	14	64
Somalia	111	47	158	Costa d'Avorio	55	5	60	Polonia	4	56	60
Francia	43	70	113	Ucraina	8	49	57	Guinea	48	1	49
Guinea	111	0	111	Germania	19	36	55	Costa d'Avorio	36	5	41
Costa d'Avorio	89	3	92	Guinea	52	2	54	Albania	20	18	38
Egitto	83	8	91	Francia	12	30	42	India	10	16	26
Afghanistan	77	10	87	Brasile	14	27	41	Ucraina	2	21	23

\* Dato provvisorio

Fonte: Istat

**Tav. 10 (segue) – Popolazione straniera residente per provincia e per principali nazionalità. Anno 2019\***

Paese di cittadinanza	Catania			Paese di cittadinanza	Ragusa			Paese di cittadinanza	Siracusa		
	Totale	Maschi	Femmine		Totale	Maschi	Femmine		Totale	Maschi	Femmine
Mondo	18.811	18.780	37.591	Mondo	17.268	12.490	29.758	Mondo	8.871	7.809	16.680
Romania	4.908	6.794	11.702	Romania	4.162	4.835	8.997	Romania	1.587	2.164	3.751
Sri Lanka (ex Ceylon)	2.144	1.935	4.079	Tunisia	6.403	2.277	8.680	Marocco	1.326	916	2.242
Cina	1.157	1.101	2.258	Albania	2.272	2.021	4.293	Sri Lanka (ex Ceylon)	791	683	1.474
Albania	961	855	1.816	Marocco	864	649	1.513	Polonia	283	1.129	1.412
Mauritius	709	802	1.511	Polonia	152	533	685	Tunisia	869	292	1.161
Marocco	879	571	1.450	Algeria	453	213	666	Nigeria	332	290	622
Bangladesh	1.077	200	1.277	Cina	220	214	434	Cina	281	247	528
Bulgaria	425	696	1.121	Ucraina	91	327	418	Albania	232	184	416
Tunisia	725	378	1.103	Nigeria	219	152	371	Somalia	250	125	375
Senegal	893	177	1.070	Gambia	312	9	321	Gambia	316	9	325
Nigeria	494	344	838	India	195	88	283	Bangladesh	224	31	255
Polonia	156	671	827	Senegal	200	10	210	Mali	228	4	232
Filippine	242	358	600	Bangladesh	186	22	208	Senegal	190	19	209
Gambia	555	11	566	Ghana	170	23	193	Germania	67	122	189
India	368	171	539	Egitto	138	24	162	Filippine	67	103	170
Ucraina	83	421	504	Germania	38	106	144	Costa d'Avorio	147	21	168
Russia	30	389	419	Eritrea	91	43	134	Regno unito	55	105	160
Brasile	99	296	395	Mali	122	1	123	Pakistan	148	12	160
Germania	68	259	327	Brasile	33	81	114	Sudan	137	12	149
Mali	302	4	306	Venezuela	46	67	113	Eritrea	98	45	143

\* Dato provvisorio

Fonte: Istat

### **3.3.- IL Lavoro nel Mezzogiorno**

Come descritto attraverso i dati dell'Indagine continua sulle forze di lavoro dell'Istat, le informazioni sulla popolazione straniera assumono significatività statistica solamente a livello dell'intero Meridione. Il lavoro dipendente degli stranieri in Sicilia. Per l'analisi degli occupati stranieri in Sicilia si utilizzano le informazioni disponibili degli osservatori sugli occupati dipendenti dell'Inps. L'Istituto previdenziale distingue due tipologie di stranieri: gli extracomunitari, ovvero tutti coloro che provengono da paesi non appartenenti all'Unione europea e i Paesi dell'Est Europa, che sono entrati più di recente nell'UE. Questi sono: Bulgaria, Croazia, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Ungheria. Si deve segnalare per quanto attiene al territorio di Messina una presenza abbastanza continua degli extracomunitari nel lavoro, (79,4%), però in calo rispetto all'anno precedente. L'evoluzione del sistema produttivo regionale siciliano, con il permanere delle difficoltà nel settore industriale ed edilizio, incide notevolmente sulla presenza dei cittadini non italiani nel mercato del lavoro regionale. I cittadini comunitari presentano un tasso di utilizzo inferiore agli extracomunitari: ogni lavoratore dell'Europa dell'Est lavora per i tre quinti della sua potenzialità ed una motivazione potrebbe essere quella della maggiore facilità da parte dei cittadini comunitari di ritornare nel proprio Paese di origine e rientrare in Italia dopo un periodo di assenza, non dovendo richiedere specifici documenti di autorizzazione al soggiorno. Considerando l'intensità di lavoro medio delle donne e degli uomini, che approssimiamo con il tasso di utilizzo, le donne lavorano per l'82,1% della loro potenzialità e gli uomini per il 78,9%. La presenza femminile per le persone dell'Europa dell'Est è suggerita anche dai Paesi di provenienza che presentano tutti un tasso di maschilità molto basso. La flessione si rileva distribuita anche per le altre attività così come per le altre comunità di stranieri. Si evidenziano i cittadini polacchi che occupano 1.703 posizioni assicurative nel 2019 (1810 nell'anno 2018) e la principale attività è il privato non agricolo, principalmente il settore edilizio, ma anche la comunità bulgara assume una certa consistenza, con 559 dipendenti, con maggiore presenza nel privato non agricolo.

**Tav. 4 - Lavoratori extracomunitari dipendenti per settore di attività**

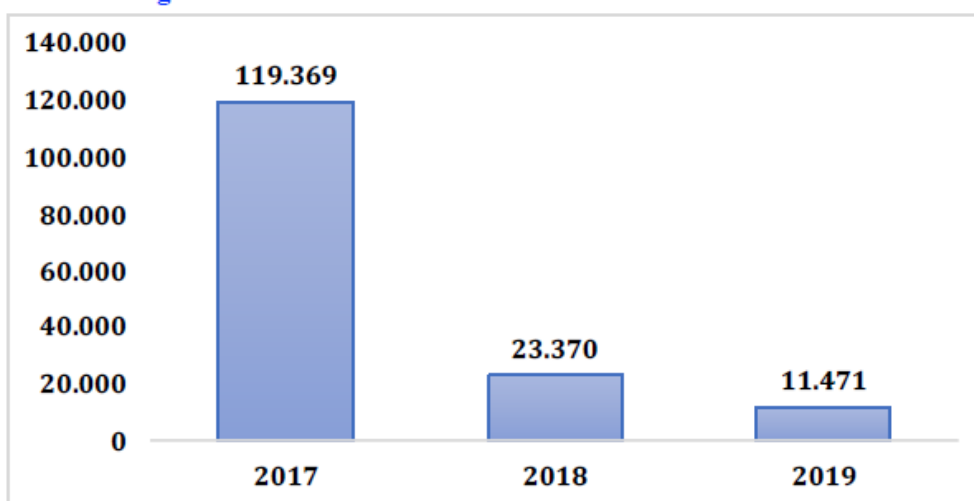
Territorio	Settore privato agricolo		Settore privato non agricolo		Domestici		Totale	
	Numero	Numero medio annuo	Numero	Numero medio annuo	Numero	Numero medio annuo	Numero	Numero medio annuo
					2018			
Trapani	3.031	848	1.283	884	195	143	4.509	1.874
Palermo	364	150	3.779	3.057	6.180	5.551	10.323	8.758
Messina	666	376	2.843	2.161	3.134	2.740	6.643	5.277
Agrigento	584	204	791	606	309	260	1.684	1.070
Caltanissetta	303	150	512	381	229	196	1.044	726
Enna	124	68	240	179	180	157	544	404
Catania	1.171	672	3.529	2.822	2.590	2.283	7.290	5.777
Ragusa	7.809	4.750	1.558	1.126	340	299	9.707	6.175
Siracusa	2.222	1.471	1.460	1.095	480	399	4.162	2.966
Sicilia	16.274	8.689	15.995	12.312	13.637	12.027	45.906	33.028
					2017			
Trapani	2.846	815	1.248	863	173	134	4.267	1.811
Palermo	328	141	3.407	2.808	6.124	5.579	9.859	8.528
Messina	611	357	2.699	2.098	3.268	2.858	6.578	5.312
Agrigento	374	166	745	574	324	277	1.443	1.018
Caltanissetta	243	124	522	402	227	198	992	724
Enna	123	65	246	177	158	137	527	379
Catania	1.019	593	3.342	2.659	2.740	2.461	7.101	5.713
Ragusa	7.731	4.534	1.355	1.022	361	314	9.447	5.870
Siracusa	2.041	1.382	1.246	944	461	396	3.748	2.722
Sicilia	15.316	8.176	14.810	11.547	13.836	12.353	43.962	32.076
					2009			
Trapani	1.276	495	980	700	675	449	2.931	1.645
Palermo	205	98	2.493	1.943	7.774	6.245	10.472	8.287
Messina	476	247	2.414	1.840	4.843	3.862	7.733	5.949
Agrigento	138	76	561	384	709	504	1.408	964
Caltanissetta	209	93	397	281	329	233	935	607
Enna	76	44	126	91	271	207	473	342
Catania	619	352	2.412	1.930	4.225	3.293	7.256	5.575
Ragusa	5.112	2.777	1.246	868	1.639	898	7.997	4.542
Siracusa	1.207	697	898	639	1.037	679	3.142	2.016
Sicilia	9.318	4.879	11.527	8.677	21.502	16.371	42.347	29.927

Fonte: Inps, Osservatorio statistico

### 3.4. -Gli sbarchi

Il riferimento agli sbarchi in termini di numero e di caratteristiche diviene un tema centrale, per confermare o meno il possibile rischio “invasione” e per affrontare l’”emergenza immigrazione”. Nel corso degli anni si è passati da una fase emergenziale a una fase di assuefazione determinata dalle numerose informazioni sui migranti provenienti da diverse parti del mondo e nello specifico, dal Mar Mediterraneo. Gli sbarchi non possono essere ridotti esclusivamente agli “arrivi”, ma devono essere letti e inquadrati in una cornice più ampia che tenga anche in considerazione la diffusione di altri aspetti come la storia individuale, i percorsi, i progetti e le visioni personali di chi intraprende il viaggio. Nel 2019, sono arrivati in Italia via mare 11.471 migranti, il 49% rispetto a quelli arrivati nel 2018(23.370). Confrontando il dato con quello dell’anno 2017, vi è un calo del 90,4%. Come osservato nel Rapporto Migrazioni in Sicilia del 2018<sup>500</sup> l’enfasi per la presunta fine degli sbarchi non è motivata dalla scelta di non intraprendere il percorso migratorio, ma nelle conseguenze che gli accordi tra l’Italia e la Libia hanno provocato, con un decremento, già a partire dal 2017, del 90% ed i dati confermano tale politica di contenimento messa in atto negli anni. A differenza del 2018, in cui l’incremento di arrivi si è registrato nei mesi di aprile, maggio e giugno, nel 2019, nel mese di settembre si è registrata una maggiore ripresa egli sbarchi, accentuandosi nei mesi successivi, in concomitanza con la crisi, ad agosto. Al 31 dicembre 2019, il 72% degli arrivi è rappresentato da uomini, il 10% da donne e il 18% da minori.

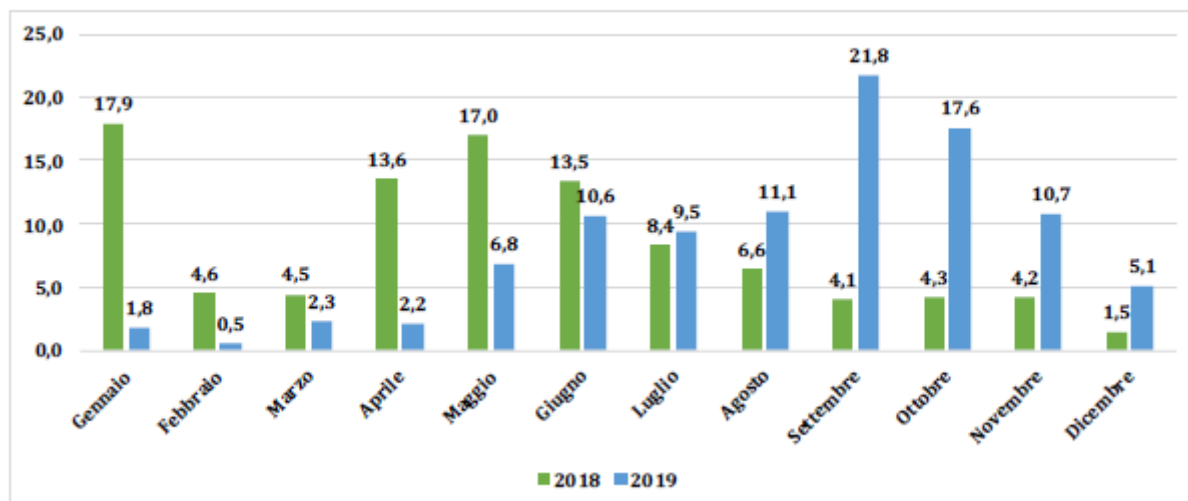
**Graf. 1 - Migranti sbarcati. Anni 2017/2018/2019**



Fonte: Dipartimento della Pubblica sicurezza

<sup>500</sup> Cfr. Tozzi E., *Sbarchi e minori stranieri non accompagnati*, in S. Greco, G. Tumminelli ( a cura di), *Migrazioni in Sicilia 2018*, Mimesis, 2019, Milano pp. 184-190.

**Graf. 2 - Migranti sbarcati per mese. Anno 2018/2019 (valori percentuali)**



**Tav. 1 - Migranti sbarcati per mese. Anno 2018/2019 (valori assoluti)**

Mese	2018	2019
Gennaio	4.182	202
Febbraio	1.065	60
Marzo	1.049	262
Aprile	3.171	255
Maggio	3.963	782
Giugno	3.147	1.218
Luglio	1.969	1.088
Agosto	1.531	1.268
Settembre	947	2.498
Ottobre	1.007	2.017
Novembre	980	1.232
Dicembre	359	589

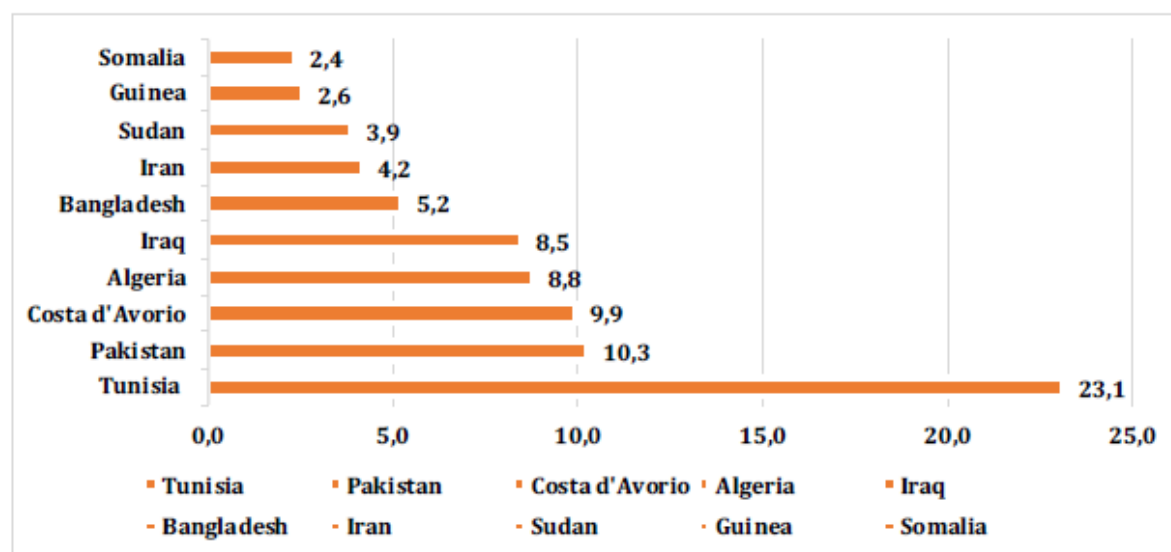
*Fonte:* Dipartimento della Pubblica sicurezza

Si deve osservare per il 2019 anche il dato per le minori straniere

**Tav. 3 - Studenti immatricolati in Italia e in Sicilia, nelle coorti 2011, 2014 e 2017, secondo il genere, la nazionalità e la sede del diploma (valori assoluti e % di colonna)**

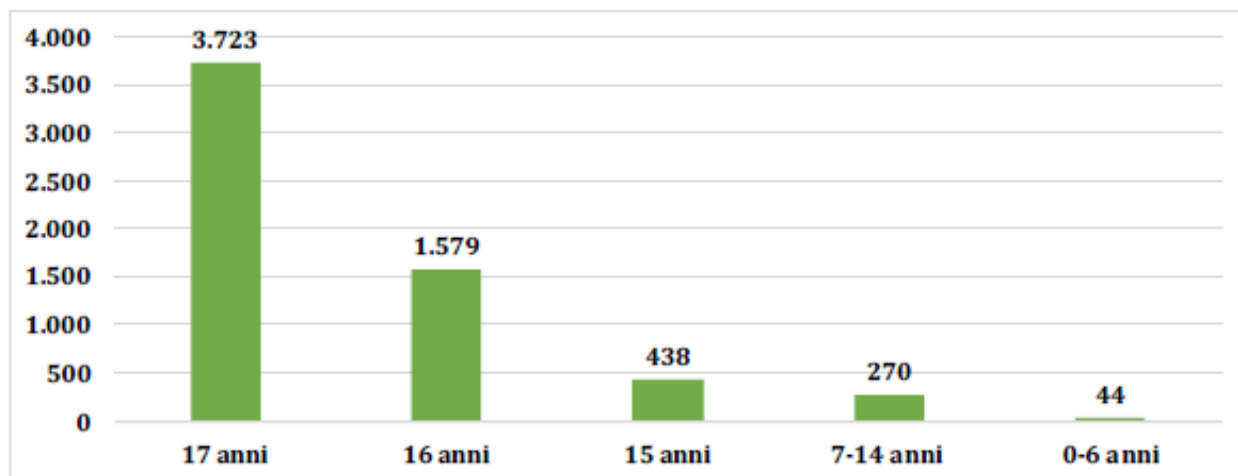
	Cit-Dip	Genere	Coorte			
			2011	2014	2017	
Italia	ES-ES	F	3.613 54,3	2.835 53,1	3.595 53,3	
		M	3.042 45,7	2.505 46,9	3.149 46,7	
	ES-IT	F	3.660 63,3	4.487 62,1	5.050 61,2	
		M	2.118 36,7	2.731 37,8	3.195 38,8	
	IT-IT	F	149.167 56,1	141.835 55,1	152.471 54,8	
		M	116.697 43,9	115.644 44,9	125.805 45,2	
	Sicilia	ES-ES	F	28 44,4	22 78,6	39 60,9
			M	35 55,6	6 21,4	25 39,1
		ES-IT	F	54 69,2	64 67,4	77 57,5
			M	24 30,8	31 32,6	57 42,5
		IT-IT	F	11.189 59,6	9.659 57,0	9.932 56,5
			M	7.594 40,4	7.292 43,0	7.659 43,5

**Graf. 3 - Nazionalità dichiarate al momento dello sbarco. Dati al 31 dicembre 2019 (valori percentuali)**



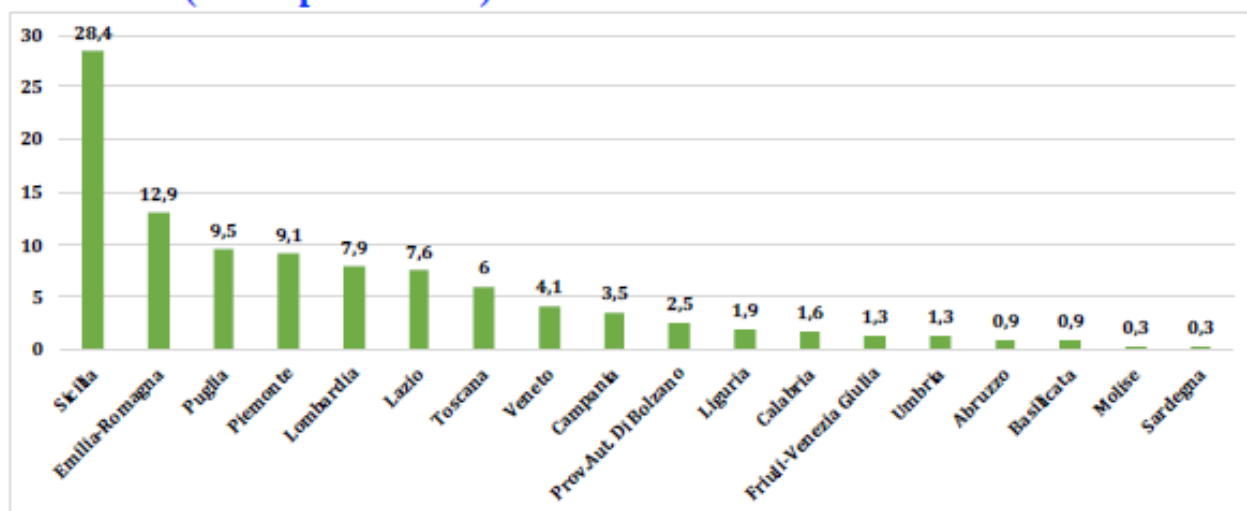
Fonte: Dipartimento della Pubblica sicurezza

**Graf. 3 - Minori straniere non accompagnate per età al 31.12.2019. Italia**



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

**Graf. 4 - Minori straniere non accompagnate per regione di accoglienza al 31.12.2019 (valori percentuali)**



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali



**Tav. 2 - Minori straniere non accompagnate per paese di provenienza al 31.12.2019. Italia**

<b>Cittadinanza</b>	<b>Presenti e censiti</b>	<b>%</b>
<b>Nigeria</b>	77	24,3
<b>Albania</b>	51	16,1
<b>Costa D'Avorio</b>	37	11,7
<b>Eritrea</b>	19	6,0
<b>Somalia</b>	18	5,7
<b>Marocco</b>	17	5,4
<b>Senegal</b>	10	3,2
<b>Sierra Leone</b>	8	2,5
<b>Camerun</b>	8	2,5
<b>Guinea</b>	8	2,5
<b>Ghana</b>	6	1,9
<b>Mali</b>	6	1,9
<b>Bosnia-Erzegovina</b>	5	1,5
<b>Gambia</b>	5	1,5
<b>Ucraina</b>	4	1,3
<b>Altre</b>	38	12
<b>Totale</b>	317	100,0

*Fonte:* Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

### **3.5. -Rapporto immigrazione 2021 Sicilia**

Nonostante le difficoltà di gestione dell'eterna emergenza degli arrivi nelle coste siciliane di migranti, al 31 dicembre 2020 gli stranieri residenti in Sicilia erano 191. 920 pari al 3,8% di tutti gli stranieri residenti in Italia.<sup>501</sup> Le 10 comunità straniere più numerose in Sicilia sono rappresentate da romeni, tunisini, marocchini, srilankesi, albanesi, bangladesi, cinesi, filippini, nigeriani e polacchi e le prime sette con più di 5 mila residenti.

I Cittadini romeni si collocano al primo posto, molto più numerosi delle altre comunità. Al 31 dicembre 2020, contano 54.392 residenti, rappresentando il 28,3% di tutti gli stranieri residenti in Sicilia, segue la comunità tunisina, che incide per 11,3 % sul totale dei residenti stranieri e al terzo posto troviamo 15.193 marocchini che rappresentano il 7,9% dei residenti stranieri, al quarto posto gli srilankesi, gli albanesi quinti in classifica, al sesto posto i bangladesi e infine i cinesi.<sup>502</sup> Di tutti i tunisini residenti in Italia il 22,4% vive in Sicilia e il dato è dovuto alla vicinanza geografica e alla presenza storica della comunità di Mazara del Vallo, nonché al grande numero di tunisini presenti nella provincia di Ragusa.

Per quanto riguarda la distribuzione dei residenti stranieri per provincia, dopo Catania, con 35.345, Ragusa, (9,6%) Trapani, (5,0%) Messina con 4,7% e Siracusa (4,1%).

Nella provincia di Messina risiedono 28.373 cittadini stranieri, e le comunità più consistenti sono quella rumena, (7.005.), srilankese con 4354 e marocchina con 3402. La presenza nel mercato del lavoro delle donne sul totale degli occupati è del 36,1%, le donne siciliane e quelle immigrate in Sicilia non hanno ancora raggiunto lo stesso livello di partecipazione al mercato del lavoro delle donne italiane e straniere in ambito Nazionale.

Quanto al tasso di attività, quello degli stranieri (56,7%) è superiore a quello degli italiani (49,8%) a dimostrazione del fatto che gli immigrati, spinti dal bisogno e mancanza di sostegno familiare, sono più disponibili ad accettare le opportunità lavorative che si presentano.

Il maggiore settore lavorativo di impiego rimane l'agricoltura, con il 28,7% dei lavoratori stranieri, purtroppo persistono tanti problemi, dal lavoro irregolare e precario, alle dure condizioni lavorative, con discriminazione nella retribuzione.

---

<sup>501</sup> [www.inps.it](http://www.inps.it).

<sup>502</sup> [www.gov.it](http://www.gov.it).

Secondo i dati del Ministero dell'Interno, al 31 dicembre 2020, il numero totale dei migranti nelle varie strutture di accoglienza regionali è pari a 6.480.<sup>503</sup>

In materia di accoglienza e di difesa dei diritti dei migranti, la società civile siciliana è molto attiva, infatti, nel luglio 2021 è stata promulgata la *Legge regionale per l'accoglienza e l'inclusione*, che segna un passo fondamentale nell'evoluzione delle politiche sociali, l'integrazione viene considerata come fattore e strumento per potenziare la coesione sociale.

---

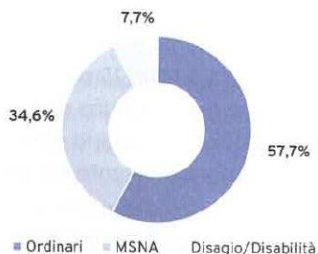
<sup>503</sup> [www.ilministerodellinterno.gov](http://www.ilministerodellinterno.gov).

# Sicilia

## Sistema di accoglienza e integrazione

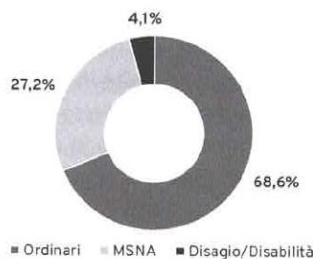
### 104 Progetti

(13,1% totale nazionale)



### 4.672 Posti

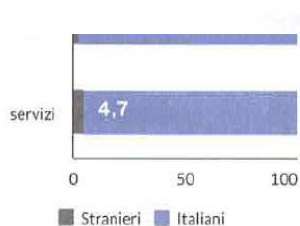
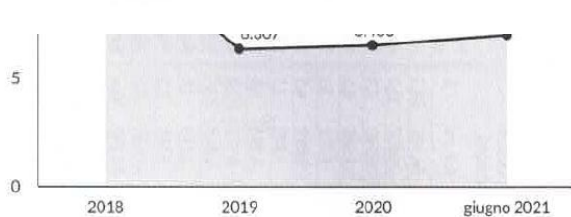
(14,9% totale nazionale)



### 75 Enti titolari di progetto



● Comuni riconducibili agli Enti titolari dei progetti Sai



[ 469 ]

FONTE: Centro Studi e Ricerche IDOS. Elaborazioni su dati Istat, Ministero dell'Interno e Miur

[ 467 ]

### **3.6.- Conclusione parziale**

L'anno 2019 si può reputare un anno di transizione, o meglio di “sospensione” nell'ambito delle politiche migratorie italiane. Non vi è stata una presa di posizione vera e propria da parte dei due governi che si sono succeduti e di conseguenza gli effetti sui migranti e gli addetti ai lavori del decreto legge sicurezza numero 113 del 2018, poi convertito nella legge numero 132/18, non hanno tardato a manifestarsi, creando molto incertezza e difficoltà nella gestione di tutte le attività di prima e seconda accoglienza e nelle misure di integrazione previste dalla programmazione nazionale e comunitaria. Smantellare il sistema di accoglienza diffusa e del percorso di integrazione connesso allo SPRAR e la sua trasformazione in SIPROIMI ha portato ad una dispersione sul territorio nazionale di oltre 50.000 persone vulnerabili, in quanto prive di uno status regolare, e a rischio di divenire vittime di grave sfruttamento lavorativo o manovalanza per la criminalità organizzata. Molti migranti ci sono così visti negare l'iscrizione all'anagrafe o il rinnovo del permesso di soggiorno, trasferire da un centro e l'altro, privi di ogni diritto di intraprendere o proseguire un percorso di acquisizione o valorizzazione delle proprie competenze. Ha rappresentato un caso anche la chiusura definitiva, a luglio, di un centro discusso come il C.A.R.A di Mineo, con successivo intervento di O.N.G. e istituzioni religiose del territorio a soccorso dei migranti. La sensibile riduzione degli sbarchi di massa nel 2018 e 2019, la politica dei porti chiusi il conflitto con le ONG che monitoravano e prestavano soccorso in mare, ha generato un “riadattamento” del meccanismo criminale dell'immigrazione irregolare nel Mediterraneo, gestito sempre più attraverso piccoli imbarcazioni e sbarchi fantasma. Si percepisce, inoltre un cambiamento diffuso dell'opinione pubblica e (in qualche modo “pericoloso” nei possibili risvolti verso la categoria in generale), basato sul ruolo primario delle energie impegnate in mare verso le quali non mancano sospetti e polemiche. Emblematiche le controverse vicende della Sea Watch 3 e della nave Gregoretti della Guardia Costiera tra giugno e luglio del 2019, che hanno riaperto il dibattito sulla prevalenza tra l'obbligo di prestare soccorso in mare e condurre le persone in un luogo sicuro e le norme vigenti di contrasto all'immigrazione irregolare. In particolare ha destato scalpore la storia della Sea Watch 3 con a bordo 42 migranti e della sua Capitana Carola Rackete che nel mese di giugno sfidato apertamente le leggi italiane. La contrapposizione tra enti governativi e ONG fino a qualche tempo prima universalmente apprezzate per il lavoro svolto e gli alti valori umanitari che rappresentavano, ha tenuto banco per mesi a livello mediatico e giudiziario.

Sempre nel 2019 comincia la sua attività di “rescuing” la prima organizzazione totalmente italiana Mediterranea Saving Humans che opera con due imbarcazioni nel Mediterraneo centrale e considera il soccorso in termini politici, come una vera e propria pratica di dissenso verso le politiche governative. Pur essendo prevalentemente la Sicilia, terra di transito, negli ultimi anni molti giovani migranti hanno deciso di rimanere e di cercare qui anche loro il senso della loro esistenza il fine del loro progetto migratorio. Noi crediamo che la loro presenza in particolare, come dei giovani di seconda generazione, sia un'occasione per i loro coetanei italiani e per tutta la nostra società che si avvia ormai inesorabilmente ad assumere i caratteri della multietnicità già presenti nel suo divenire storico. In questa prospettiva i migranti devono essere considerati come una possibile “risorsa per il territorio” soprattutto per accelerare molti lavori che in Italia sono paralizzati da anni promuovendo la partecipazione alla vita sociale, politica e culturale del nostro Paese. Raggiungere il traguardo qualunque esso sia dipende soltanto da noi.

La *Legge regionale per l'accoglienza e l'inclusione*, promulgata dalla Regione Sicilia nel luglio 2021 nasce dall' esigenza di individuare e attuare strategie e iniziative in grado di soddisfare le esigenze quotidiane degli immigrati che vivono nella Regione, relative all'istruzione, all'assistenza sanitaria, alle politiche abitative, all'inserimento nel mondo del lavoro, alle condizioni lavorative e all'inclusione sociale in chiave interculturale.

E' stato pure istituito un *Osservatorio regionale sul fenomeno migratorio*, con il compito di monitorare l'evoluzione dell'immigrazione e delle politiche locali.

Le finalità della legge si fondano sui principi di uguaglianza, sul rispetto e sulla tutela dei diritti fondamentali di chiunque dimori in Sicilia e sull'impegno di costruire una società plurale e inclusiva.

La Sicilia si impegna ad assicurare l'effettivo godimento dei diritti fondamentali della persona umana, previsti dalle norme di diritto interno e sovranazionale, dalle convenzioni internazionali e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti (art.1), nei limiti dell'esercizio delle proprie competenze.

La legislazione siciliana si prefigge di promuovere la partecipazione dei migranti alla vita pubblica, valorizzare i rapporti sociali tra i membri della comunità e contrastare i fenomeni del razzismo e della discriminazione, superando le condizioni di sfruttamento, violenza e marginalità, mediante l'informazione sui diritti e doveri previsti dal dispositivo normativo italiano ed europeo sostenendo le

iniziative volte a mantenere e tutelare legami con il paese di origine con le famiglie, attraverso l'adozione di un Piano Triennale di interventi e di linee strategiche.

#### **4. -MERCATO DEL LAVORO: INTEGRAZIONE CITTADINA**

L'Italia è investita da un intenso processo di internazionalizzazione del mercato del lavoro e da un aumento di movimenti di popolazione dovuti non solo a motivi economici.

A flusso migratorio verso l'Italia partecipano persone provenienti da Paesi a forte pressione migratoria e a scarsa, cioè da Paesi ricchi.

Specialmente in alcune regioni italiane, l'esigenza di forze di lavoro immigrate diventa sempre più forte.

Quando si parla di immigrazione, si fa riferimento anche al calo della natalità, con conseguente invecchiamento della popolazione italiana e si comprende in Italia c'è spazio per gli immigrati,<sup>504</sup> sia dal punto di vista dell'economia, che della società.

La loro collocazione economica e sociale, dipenderà dalle politiche d'ingresso e di accoglienza e l'attuale legislazione prevede la possibilità d'ingresso per i ricongiungimenti familiari e per motivi di lavoro.

In Italia si continua a vivere la contraddizione rappresentata dal concentrarsi della domanda di lavoro in alcune aree del nord e dell'offerta di lavoro nel mezzogiorno (Ambrosini).

L'immigrazione sta diventando un fenomeno sociale prevalentemente femminile.

L'accoglienza è il primo passo verso l'integrazione.

Dopo il forte aumento dei flussi migratori verso l'Europa, la politica è chiamata ad affrontare il problema dell'integrazione dei migranti.

La maggior parte dei flussi migratori riguarda arrivi via mare in Grecia, Italia e Spagna, ma tutti gli Stati dell'Unione europea devono affrontare la sfida dell'integrazione, anche perché molti migranti si dirigono in vari Paesi Europei.

Le autorità nazionali locali sono chiamate a dare sostegno, dapprima fornendo vitto e alloggio e anche facilitando l'integrazione socio economica.

Infatti l'integrazione può avvenire in molteplici settori connessi ad aspetti sociali, economici, culturali, ma soprattutto nel mercato del lavoro con riferimento

---

<sup>504</sup> Pugliese, E., (2006), *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Bologna, Ed. il Mulino.

alla capacità dei migranti di trovare un'occupazione, di diventare lavoratori autonomi e di contribuire al successo economico della società di destinazione, oltre al sostentamento delle loro famiglie.

Molte sono le barriere per i migranti, dalle competenze linguistiche limitate o inesistenti, alla difficoltà nel riconoscimento di diplomi e qualifiche acquisite nel loro Paese, oltre ad una mancanza di reti sociali e di conoscenze capaci di diffondere informazioni sulle opportunità di lavoro, e sulle norme del mercato del lavoro, oltre le scarse conoscenze delle norme locali in materia di luogo di lavoro.

Ovviamente per i migranti non nati nell' UE i problemi aumentano, connessi alla regolarità del loro status ed esposti a rischio di esclusione sociale.

I Governi nazionali mantengono il controllo sulle politiche d'integrazione e non sempre sono disposti a trasferire le loro responsabilità a livelli inferiori, che per altro spesso sono impreparati, e a volte divergono le opinioni dei politici locali e nazionali.

#### **4.1.- Governance a vari livelli e integrazione nel mercato del lavoro**

E' difficile coinvolgere i Governi Nazionali, Regionali e Locali, il settore privato e la società civile. Non è ancora chiaro a quale livello ci si dovrebbe occupare dello sviluppo delle politiche d'integrazione (*Governance* Nazionale o Locale), e del ruolo delle autorità Regionali/Locali e non governative (ONG, settore privato) nell'attuare le misure d'integrazione.

I luoghi d'arrivo dei migrati hanno caratteristiche diverse, come diverse sono le risorse a disposizione delle città, è quindi necessaria l'adozione di un approccio territoriale in materia di misura d'integrazione.

Le città, spesso elaborano politiche su misura e adattano le misure per far fronte al fenomeno sempre più complesso dell'integrazione del mercato del lavoro.

Tra le azioni che dimostrano la capacità delle città di trattare le politiche per l'integrazione dei migranti, si sottolineano:

- ◆ accorciare i tempi di attesa per l'accesso dei migranti al mercato del lavoro
- ◆ Offrire formazione professionale e linguistica per rispondere alle esigenze delle società locali
- ◆ Aiutare categorie specifiche a trovare lavoro (giovani, gruppi vulnerabili, disoccupati di lunga durata).
- ◆ Elaborare politiche per attirare migranti altamente qualificati.



#### **4.1.1. -Collaborazione tra le città e le Istituzioni dell'UE**

Le Istituzioni dell'UE favoriscono il coinvolgimento degli attori locali nell'integrazione degli immigrati: pubblicando documenti su singole politiche, attraverso meccanismi di finanziamento e sostenendo la creazione di meccanismi per lo scambio di conoscenze.

L'UE cerca di coinvolgere le autorità locali nell'elaborazione e applicazione di misure volte all'integrazione degli immigrati nel Mercato del Lavoro mediante comunicazioni e relazioni.

I documenti politici dell'UE, servono ad aiutare i Governi locali, i funzionari pubblici e gli attori della società civile impegnati nell'integrazione degli immigrati a promuovere iniziative, mettendo in atto misure adeguate.

Inoltre l'UE promuove meccanismi di finanziamento per l'integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro e ricordiamo il Fondo asilo, migrazione ed integrazione (AMIF) e il Fondo Sociale Europeo (FSE).

Dapprima attraverso questi meccanismi di finanziamento si promuoveva lo scambio di conoscenze ed esperienze tra i Governi Nazionali e nel tempo, hanno fornito strumenti per il miglioramento dell'integrazione nel mercato del lavoro che possono essere utilizzati anche dalle autorità locali.

Per esempio le città possono richiedere finanziamenti e anche a Messina si promuove l'insegnamento delle lingue, l'orientamento al mercato del lavoro, la formazione professionale, per sostenere la mobilità professionale o agevolare l'imprenditorialità.

Naturalmente il finanziamento delle iniziative degli attori locali dipende dalle giurisdizioni dei governi nazionali, che assegnano i fondi dei sistemi di finanziamento dell'UE.

Le città, invece, possono accedere direttamente al programma per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI), anche se l'applicazione può diventare difficile a causa, talvolta, dell'inesperienza degli attori locali nell'assegnare le risorse o nell'utilizzarle.

Inoltre l'UE promuove attraverso forum e reti il coinvolgimento delle città e degli attori locali attraverso le reti si cerca di gestire l'integrazione dei migranti, condividere le best practice in maniera d'integrazione, richiamare l'attenzione sul ruolo delle città ed incoraggiare con iniziative gli imprenditori migranti.

Il coordinamento tra autorità locali e nazionali, attori della società civile sostituisce un importante sfida per l'integrazione degli immigrati nel mercato del

lavoro, infatti la mancanza di coordinamento può portare ad un aumento dei costi delle attività di integrazione.

E' necessario quindi un coordinamento tra governi locali e attori della società civile, rappresentanti delle ONG o datori di lavoro.

Le città spesso sono impegnate nell'aiutare i migranti ad entrare nel mercato di lavoro, attraverso delle buone pratiche le istituzioni svolgono un ruolo significativo nel promuovere l'integrazione degli immigrati, così anche le agenzie di collocamento pubbliche e le imprese private.

Anche i datori di lavoro, le imprese private tuttavia incontrano difficoltà nell'assumere immigrati pure a causa delle difficoltà linguistiche.

Bisognerebbe quindi, incentivare i datori di lavoro ad assumere immigrati, fornendo programmi di formazione o apprendistato.

I Comuni possono lavorare con grandi, piccole e medie imprese.

Per l'integrazione dei giovani e delle donne sono importanti le organizzazioni dell'economia sociale, che dovrebbero promuovere l'inclusione sociale e contribuire all'integrazione delle popolazioni vulnerabili.

Il compito delle ONG potrebbe essere quello di avvicinarsi ai migranti che non possono essere raggiunti dai Comuni.

Uno strumento per promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro è la convalida delle qualifiche delle competenze professionali, a carico dei Governi Nazionali, ma anche le città e i Comuni possono spiegare ai migranti la procedura per la convalida e collaborare con gli istituti di istruzioni e le associazioni dei datori di lavoro. Inoltre è importante il servizio di orientamento, che a Messina è in atto.

## **5.- MESSINA: IL RUOLO DELL'UNIVERSITÀ**

I migranti hanno accesso al e diritto allo studio alla formazione universitaria.

Il tema del riconoscimento dei diritti sociali, con riferimento al diritto all'istruzione, assume una rilevante importanza in ragione della consistenza dell'andamento dei recenti flussi migratori ce interessano in particolare la Sicilia, quale primo approdo.

Tra le politiche attive d'integrazione sociale una delle sfide è il riconoscimento dei titoli di studio.

L'impegno degli Atenei nello sviluppo di strategie di *Public Engagement* per l'integrazione multiculturali.

La funzione educativa condiziona il livello culturale del contesto sociale, la capacità di proporre una pedagogia interculturale soddisfa il bisogno di inclusione, l'adozione di un pensiero interculturale come proposta formativa innova il sistema sociale.

Anche a Messina nel quadro dell'esperienza d'integrazione multiculturale la *Governance* universitaria<sup>505</sup> è stata avviata un'esperienza dall'Università degli studi, proprio l'ateneo di una città metropolitana protagonista nel sistema d'accoglienza migranti per gli sbarchi nel suo porto e per la presenza di parecchi centri di accoglienza, ha sviluppato una serie di attività e azioni, sperimentando la possibilità di ampliare i propri servizi e promuovere una progettualità svolta a favore dell'ideazione e la realizzazione di iniziative per l'integrazione dei migranti e in particolare dei residenti di origine straniera in città.

Dal 2016 è nato il centro interdipartimentale di Ateneo: "Centro per la migrazione, l'integrazione sociale e la comunicazione interculturale", CEMI.

Tra le iniziative promosse nell'ambito del progetto di attuazione del Piano regionale per l'immigrazione<sup>506</sup>, ci sono state una serie di eventi denominati "food fest" "e giochi e sport senza frontiere".

Il cibo è stato facilitatore di rapporti tra gruppi di persone e lo sport in particolare.

Sono state giornate di integrazione per giovani di origine straniera residenti in Sicilia e non solo, in quanto di buone pratiche di integrazione ha bisogno l'intera collettività. Favorire l'accesso ai diritti sociali, promuovere strumenti di tutela a garanzia della piena realizzazione della persona, con riferimento alla popolazione migrante, assume una valenza ulteriore in chiave di integrazione e coesione sociale.

### **5.1. -Attività svolte a Messina a servizio degli immigrati**

L'Associazione Nazionale Oltre Le Frontiere di Messina ANOLF nel corso dell'anno 2018, sulla scia degli anni precedenti, ha organizzato una serie di attività,

---

<sup>505</sup> Per una disamina si consulti il catalogo delle *best practice* realizzato nell'ambito del progetto INHERE, disponibile al seguente link:<https://www.inhereproject.eu/it/risultati/catalogo-d-buone-pratiche>.

<sup>506</sup> L'Università di Messina, in Associazione Temporanea di Scopo con il Centro studi "G.Arnao" di Palermo, ha vinto la Manifestazione pubblica di Interesse bandita dalla Regione siciliana per co-progettare interventi finanziabili attraverso le risorse messe a disposizione delle Regioni dal Ministero per l'Interno attraverso il fondo asilo, migrazione integrazione (FAMI). Avviso multi azione fondo FAMI 2014-2020 – OS2 integrazione/migrazione Legale-ON2 Integrazione-piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi – Azioni 01- 02-03-04.

anche con l'Intercultural Fest, facendo incontrare e collaborare stranieri di varie provenienze e cittadini italiani, mediante l'interazione tra gruppi sociali diversi, realizzando la reciproca conoscenza, il rispetto e le opportunità per tutti in una società che deve essere fondata sulla pacifica convivenza.

Tra le attività realizzate:

✓ Corsi di lingua:

- Alfabetizzazione italiana per stranieri
- Italiano A” per test di carta di soggiorno
- Doposcuola

✓ Accompagnamento e mediazione degli utenti presso la Prefettura, lo Sportello unico per l'Immigrazione, Questura, Tribunale, Asp per disbrigo di varie pratiche.

✓ Aggiornamento della Biblioteca Interculturale.

✓ Collaborazione con l'Università di Messina per stage tirocini, ricerche ed elaborazioni tesi.

✓ Presentazione del libro di Filippo Brianni in collaborazione con con il Lions Club

di S. Teresa di Riva presso il Parco Letterario Salvatore Quasimodo di Roccalumera (ME).

Si è proseguita la presenza di ANOLF Messina all'interno del CESV del Consiglio territoriale sull'immigrazione e della Consulta Comunale di Messina delle Associazioni.

✓ Partecipazione a Progetti co-finanziati:

✓ Progetti in fase di svolgimento come partner:

◆ Progetto “Itis Time” approvato dall'Agenzia Nazionale Giovani presentato da un partenariato europeo composto da Anolf Messina, Associazione Bios e Università degli Studi di Messina, quali partecipanti italiani, capofila, con 12 paesi europei ed 1 extra europeo, nell'ambito del Programma Erasmus+

◆ Progetto “Long Life Welfare: il volontariato a supporto della tutela e dell'autotutela”,

progetto finanziato dalla Fondazione con il Sud in collaborazione con Idos e con le Associazioni Anolf e Antreas.

✓ Progetti conclusi nel 2017:

◆ Progetto Europeo “*Welcoming Network for Migrant' Rights and EuropeanCitizenship*”

– *WELCOME Project*”, afferente al programma comunitario Europa per i Cittadini, nell’ambito dello Strand 2-impegno democratico e partecipazione civica – Azione 2.2 Reti fra Città.

Il progetto è stato coordinato dall’Unione dei Comuni del Comprensorio di Naxos e Taormina, composta dai Comuni di Giardini Naxos, Gallodoro e Mongiuffi Melia, Letojanni e Castelmola.

Le attività svolte nell’ambito di tale progetto sono pubblicizzate attraverso il sito internet [www.impegnocivile.it](http://www.impegnocivile.it).

◆ Il Progetto “*Re-cord Migration as challenge to fight against discrimination*” è uno scambio di giovani promosso dall’Associazione Eventi D’Arte e partner europei, italiani, britannici, spagnoli, maltesi e vicini delle regioni del Mediterraneo meridionale: Israele, Giordania e Tunisi.

Il tema del progetto è combattere la discriminazione e l’emarginazione stimolare la creatività dei giovani e dare loro la conoscenza del potere del cinema e delle arti creative per promuovere l’inclusione sociale e lottare contro l’emarginazione.

Il progetto è incentrato sull’integrazione e le relative sfide legate al processo di migrazione, nuovi strumenti e metodologia tra i giovani e i lavoratori delle ONG al fine di rafforzare l’inclusione sociale e il processo di costruzione della pace nella comunità globale.

◆ Progetto “*YES*” (*Youth Entrepreneurship skills*)” si occupa di istruzione, imprenditoria sociale e responsabilità sociale delle imprese, per il quale creeremo nuove politiche e strumenti nel quadro dell’educazione formale e non formale.

Il progetto prevede 6 eventi transnazionali che si svolgeranno nei vari Paesi promotori del Progetto.

Un focus sull’incidenza degli immigrati nel settore dell’agricoltura e del vivaismo in provincia di Messina, è stato organizzato dalla Fai Cisl di Messina con l’Anolf, l’Associazione che assiste e tutela gli immigrati.

I dati di iscrizione di braccianti agricoli e impiegati nel settore dell’agricoltura dell’Inps, infatti, danno un quadro che sembra essere diverso da quanto gli operatori sindacali percepiscono sul territorio, durante le loro assemblee e gli incontri con i lavoratori stessi. “*Le leggi sono necessarie ma non sufficienti. Tutto passa dalla necessità di aumentare il livello di occupazione dei nostri territori, solo così si può comprimere il bisogno, ovvero di quel fattore che poi porta allo sfruttamento.*”

*Se c'è tanto lavoro si riesce a recuperare terreno anche in termini di qualità del lavoro e di legalità”.*

*“Negli ultimi due anni – abbiamo riscontrato la presenza di 1180 lavoratori stranieri contro le 894 del 2015 e, nonostante una diminuzione della manodopera complessiva, c'è un aumento del 31,99% di quella straniera.*

*Ma anche questo dato pensiamo non sia corrispondente al vero perché intorno a noi vediamo parecchia manodopera non regolare”.*

*“Ci sono tanti lavoratori stranieri impiegati in agricoltura – soprattutto in zone specifiche della provincia dove è diffuso il settore del vivaismo e florovivaismo, ma anche nei comuni montani.*

*La pastorizia e l'allevamento, ad esempio, oggi vengono sostenuti dagli stranieri che fanno mestieri che i siciliani cercano di non fare più”.*

#### **5.1.1. Analisi dei dati relativi agli immigrati (Maschi, Femmine, divisi per fasce d'età) con riferimento alla città di Messina nell'Anno 2018.**

L'Associazione Nazionale Oltre Le Frontiere di Messina (ANOLF) ha redatto una relazione sulle attività svolte nel 2018, con dati statistici di immigrati, divisi in maschi e femmine, per fasce di età, utenti per nazionalità relativi al rilascio, rinnovo ed aggiornamento di permesso e carta di soggiorno, ricongiungimento familiare, cittadinanza.

## Compilazione moduli per attività varie

(autocertificazioni, dichiarazioni, curriculum vitae, lettere, stampa MAV, cessione fabbricato, cambio residenza ecc.)

Numero	Sesso		Fascia d'età				
	M	F	0-18	19-35	36-50	51-65	66-80
<b>ALTRE ATT.</b>							
<b>443</b>	245	198	6	118	208	100	11

Nazionalità	
Albania	2
Brasile	4
Cina	2
Colombia	2
Cuba	3
Filippine	46
India	3
Italia	3
Marocco	18
Nigeria	3
Romania	4
Russia	3
Senegal	1
Sri Lanka	348
Ucraina	3
	<b>443</b>

Comune di residenza	
Messina	437
Catania	1
Lipari	1
Santa Teresa di Riva	1
Taormina	2
Torregrotta	1
	<b>443</b>

## Ricongiungimento familiare

Numero	Sesso		Fascia d'età				
	M	F	0-18	19-35	36-50	51-65	66-80
<b>30</b>	13	17		10	16	4	

Nazionalità	
Bangladesh	1
Filippine	1
India	2
Marocco	2
Somalia	1
Sri Lanka	23
	30

Comune di residenza	
Messina	28
Roccalumera	1
Taormina	1
	30

## Cittadinanza — nuova procedura online

Numero	Sesso		Fascia d'età				
	M	F	0-18	19-35	36-50	51-65	66-80
<b>33</b>	10	23	1	5	25	2	

Nazionalità	
Albania	2
Filippine	3
Georgia	1
Marocco	3
Polonia	1
Romania	7
Russia	2
Sri Lanka	11
Taiwan	1
Tunisia	2
	33

Comune di residenza	
Messina	29
Lipari	1
Rodì Milici	1
Taormina	1
Milano	1
	33

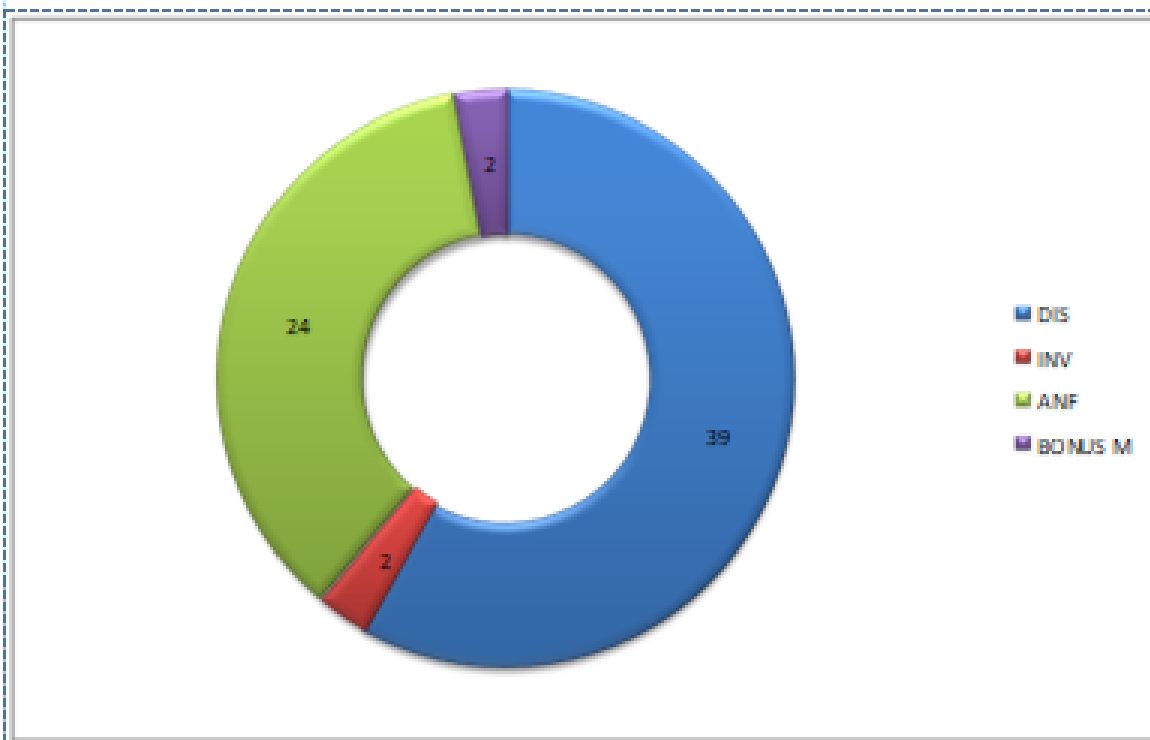


**Pratiche INAS: DIS=39 INV=2 ANF=24 BONUS M=2 tot. 67**

Numero	Sesso		Fascia d'età				
	M	F	0-18	19-35	36-50	51-65	66-80
<b>COLLINAS</b>							
<b>67</b>	32	35		18	25	22	2

Nazionalità	
Filippine	4
Marocco	2
Nigeria	1
pakistan	1
Sri Lanka	59
	67

Comune di residenza	
Messina	62
Lipari	1
Milazzo	2
Palmi	1
Torregrotta	1
	67



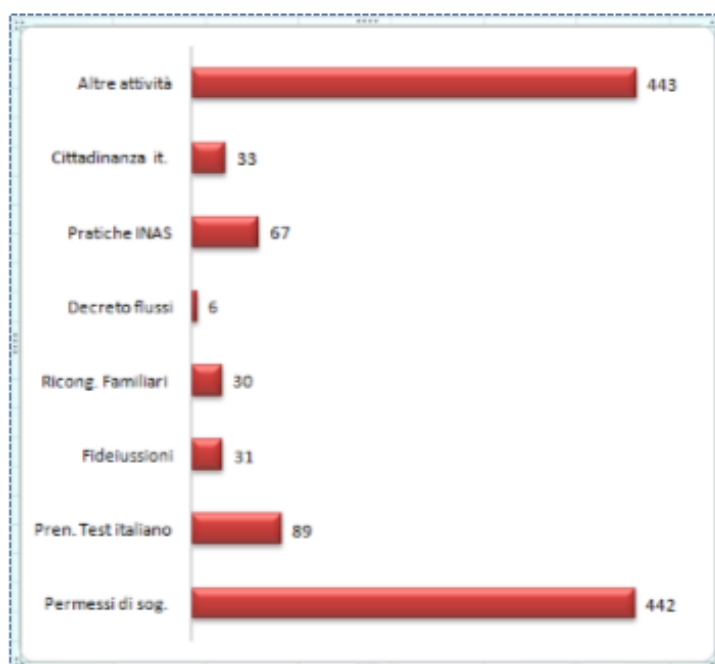
## DECRETO FLUSSI 2018

Numero	Sesso		Fascia d'età				
	M	F	0-18	19-35	36-50	51-65	66-80
6	3	3		3	1	2	

Nazionalità	
Italia	5
Sri Lanka	1
	6

Comune di residenza	
Messina	6

**Totale utenti allo sportello per i vari servizi = 1141**



## Nazionalità degli utenti indicata per:

Ordine alfabetico

Albania	6
Bangladesh	6
Brasile	7
Cina	4
Colombia	2
Cuba	5
Filippine	105
Georgia	1
India	11
Italia	12
Marocco	44
Nigeria	5
<del>pakistan</del>	1
Polonia	1
Romania	11
Russia	5
Senegal	12
Somalia	1
<del>Sri lanka</del>	886
Taiwan	1
Tunisia	5
Ucraina	9
<del>venezuela</del>	1
	1141

Ordine numerico

<del>Sri lanka</del>	886
Filippine	105
Marocco	44
Italia	12
Senegal	12
India	11
Romania	11
Ucraina	9
Brasile	7
Albania	6
Bangladesh	6
Cuba	5
Nigeria	5
Russia	5
Tunisia	5
Cina	4
Colombia	2
Georgia	1
<del>pakistan</del>	1
Polonia	1
Somalia	1
Taiwan	1
<del>venezuela</del>	1

1141

**5.1.2. -Analisi dei dati relativi agli immigrati (Maschi, femmine, divisi per fasce di età), con riferimento alla città di Messina nell'anno 2019.**

**Compilazione kit postale per rilascio/rinnovo permesso/carta di soggiorno (con la relativa preparazione di tutta la documentazione occorrente per convocazione in Questura)**

Numero	Sesso		Fascia d'età				
	M	F	0-18	19-35	36-50	51-65	66-80
<b>348</b>	177	171	38	92	137	70	11

Nazionalità		
Albania	3	
Bangladesh	3	
Cina	5	
Cuba	1	
Filippine	38	
India	3	
Marocco	21	
Senegal	9	
Sri Lanka	262	
Thailandia	1	
Tunisia	2	
	348	

Comune di residenza	
Capo d'orlando	1
Messina	335
Milazzo	4
Nizza di Sicilia	1
Roma	2
Rome a	3
Taormina	2
	348

## Ricongiungimento familiare

Numero	Sesso		Fascia d'età				
	M	F	0-18	19-35	36-50	51-65	66-80
<b>31</b>	13	10		12	12	7	

Nazionalità	
Cina	1
Filippine	3
Marocco	3
Sri Lanka	23
Tunisia	1
	31

Comune di residenza	
Furnari	1
Messina	25
Saponara	1
Taormina	3
Vene co	1
	31

## Cittadinanza— nuova procedura online

Numero	Sesso		Fascia d'età				
	M	F	0-18	19-35	36-50	51-65	66-80
<b>15</b>	9	6		5	7	3	

Nazionalità	
Marocco	5
Russia	1
Sri Lanka	8
Tunisia	1
	15

Comune di residenza	
Messina	14
Palmi	1
	15

## Fideiussioni per visto turistico tramite Aletheia Broker

Numero	Sesso		Fascia d'età				
	M	F	0-18	19-35	36-50	51-65	66-80
<b>38</b>	19	19		10	16	7	5

Nazionalità	
Filippine	2
Italia	8
Marocco	1
Sri Lanka	<b>27</b>
	<b>38</b>

Comune di residenza	
Lipari	2
Messina	31
S.Lucia Del Mela	1
Scale a Z.	1
Taormina	1
	<b>38</b>

## Prenotazione telematica per test italiano

Numero	Sesso		Fascia d'età				
	M	F	0-18	19-35	36-50	51-65	66-80
<b>86</b>	45	41		28	44	14	

Nazionalità	
Albania	1
Brasile	5
Filippine	23
India	2
Marocco	5
Senegal	1
Sri Lanka	46
Tunisia	1
Venezuela	2
	86

Comune di residenza		
Messina	83	
Taormina	2	
Villafranca T.	1	
	86	

**Compilazione moduli per attività varie**

(autocertificazioni, dichiarazioni, curriculum vitae, lettere, stampa MAV)

Numero	Sesso		Fascia d'età				
	M	F	0-18	19-35	36-50	51-65	66-80
<b>548</b>	289	259	40	142	244	108	14

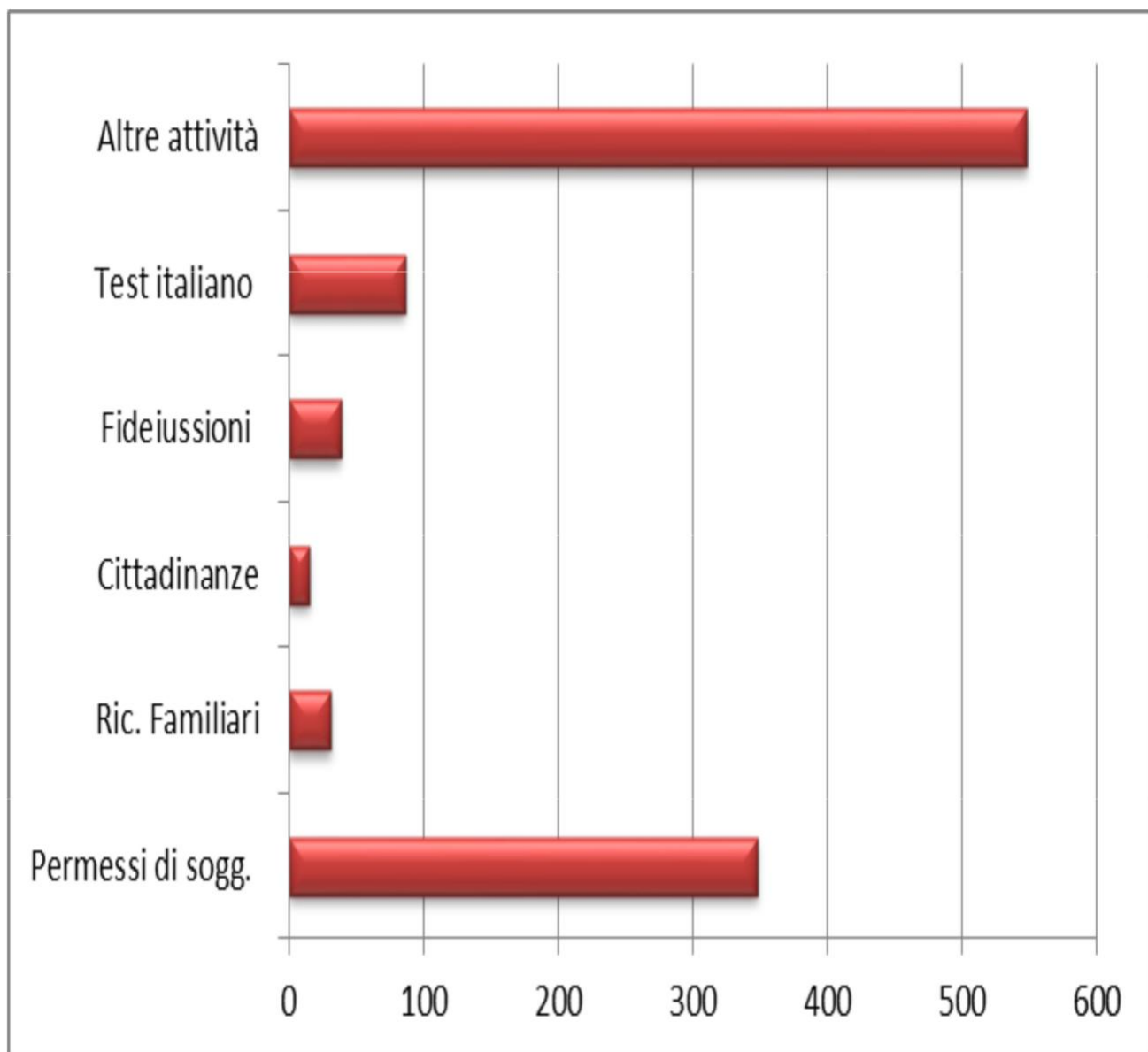
Nazionalità	
Albania	4
Bangladesh	5
Brasile	3
Cina	8
Cuba	1
Egitto	1
Filippine	57
India	4
Italia	1
Marocco	32
Romania	1
Senegal	10
Sri Lanka	416
Thailandia	1
Tunisia	3
Venezuela	1
	548

Comune di residenza	
---------------------	--

Capo D'Orlando	1
Furnari	2
Messina	526
Milazzo	4
Nizza Di Sicilia	1
Roma	2
Romea	3
Saponara	2
Taormina	5
Venezo	1
	548



**Totale utenti allo sportello per i servizi  
(ad esclusione dei servizi Caf e INAS) = 1066**



## Nazionalità degli utenti indicata per:

### Ordine alfabetico

Nazionalità	
Albania	8
Bangladesh	8
Brasile	8
Cina	14
Cuba	2
Egi o	1
Filippine	123
India	9
Italia	9
Marocco	67
Romania	1
Russia	1
Senegal	20
Sri Lanka	782
Thailandia	2
Tunisia	8
Venezuela	3
	<b>1066</b>

### Ordine numerico

Nazionalità	
Sri Lanka	782
Filippine	123
Marocco	67
Senegal	20
Cina	14
India	9
Italia	9
Albania	8
Bangladesh	8
Brasile	8
Tunisia	8
Venezuela	3
Cuba	2
Thailandia	2
Egi o	1
Romania	1
Russia	1
	<b>1066</b>

## Comune di residenza degli utenti indicato per:

### Ordine alfabetico

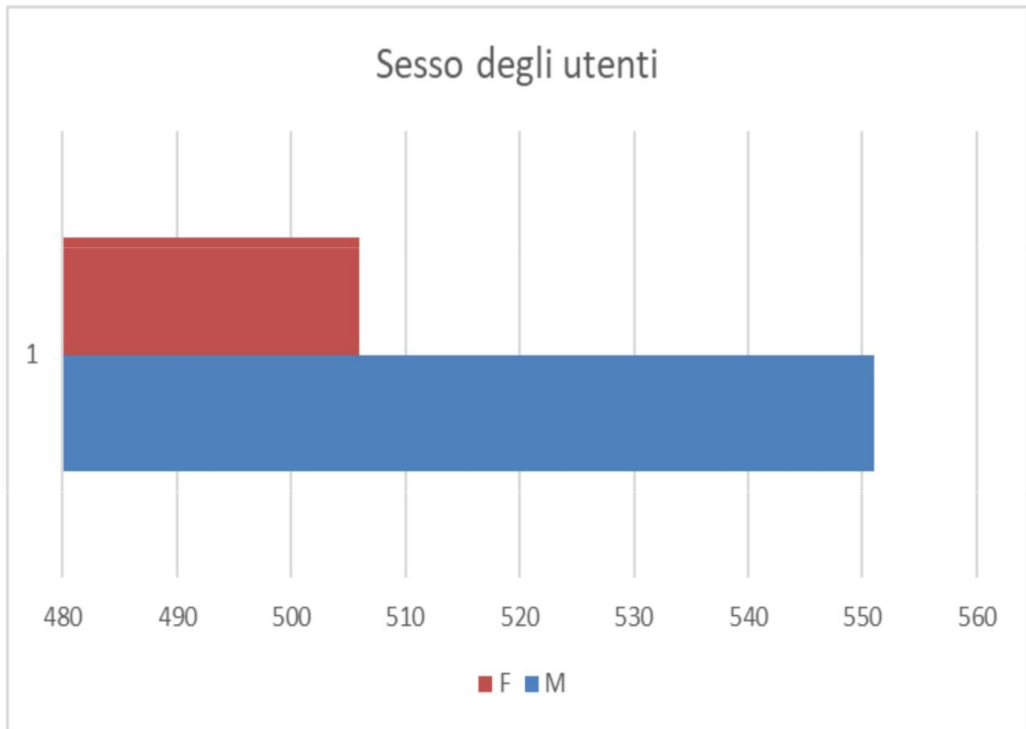
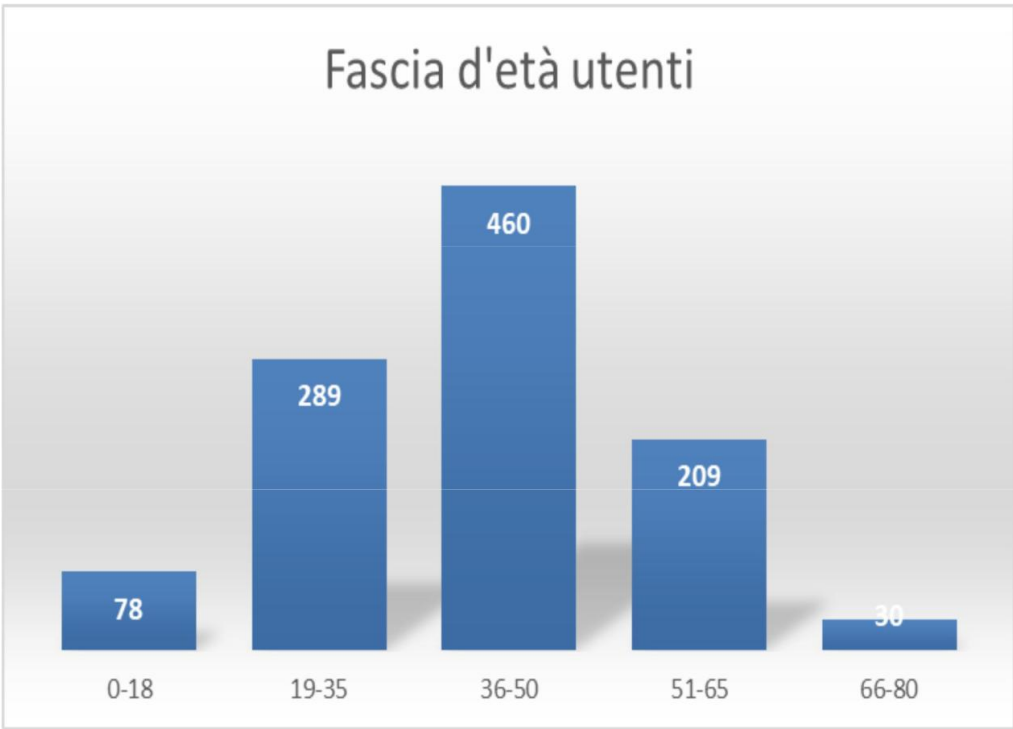
Capo d'orlando	2
Furnari	3
Lipari	2
Messina	1017
Milazzo	8
Nizza di Sicilia	2
Palmi	1
Roma	4
Rome a	6
S.Lucia Del Mela	1
Saponara	3
Scale a Z.	1
Taormina	13
Vene co	2
Villafranca T.	1
	1066

### Ordine numerico

Messina	1017
Taormina	13
Milazzo	8
Rome a	6
Roma	4
Furnari	3
Saponara	3
Capo d'orlando	2
Lipari	2
Nizza di Sicilia	2
Vene co	2
Palmi	1
S.Lucia Del Mela	1
Scale a Z.	1
Villafranca T.	1
	1066

## Sesso e fascia d'età degli utenti

Numero	Sesso		Fascia d'età				
	M	F	0-18	19-35	36-50	51-65	66-80
1066	551	506	78	289	460	209	30



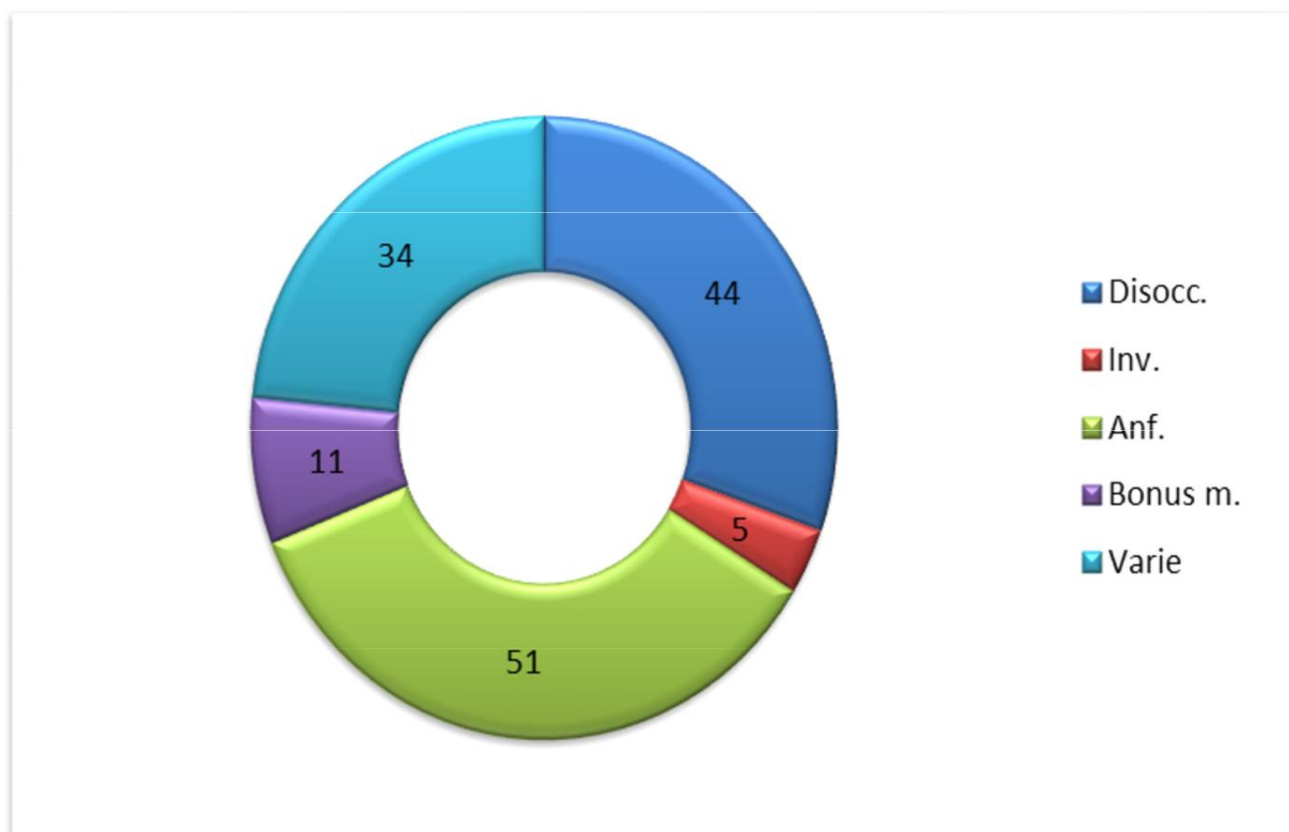
**Pratiche INAS: DIS=44**

**INV=5**

**ANF=51**

**BONUS M.=11 VARIE = 34**

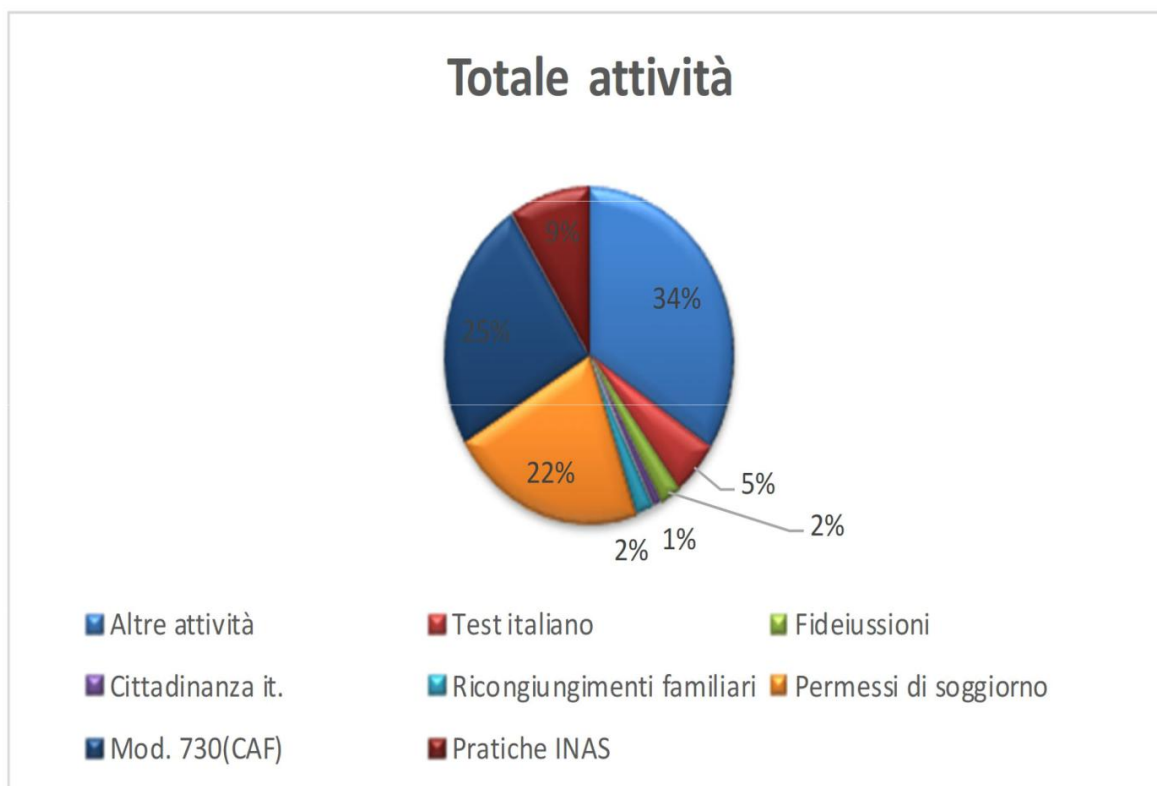
**Tot. 145**



**Collaborazione CAF-Anolf (non inclusi nei 1684)**

ASSISTENZA FISCALE				
TOTALE		Mod 730		
		393		

**Totale utenti allo sportello per i servizi  
( ad esclusione dei servizi Caf e INAS) = 1604**



### 5.1.3 Analisi dei dati relativi agli immigrati, per l'anno 2020

#### Compilazione kit postale per rilascio/rinnovo permesso/carta di soggiorno

Numero	Sesso		Fascia d'età				
	M	F	0-18	19-35	36-50	51-65	66-80
<b>241</b>	126	115	23	69	81	62	6

Nazionalità		
Albania	2	
Argentina	1	
Bangladesh	1	
Brasile	4	
Cina	7	
Costa D'Avorio	1	
Filippine	28	
India	6	
Kazakistan	2	
Marocco	9	
Messico	1	
Nigeria	1	
Pakistan	1	
Senegal	4	
Sri Lanka	166	
Tunisia	1	
Ucraina	4	
Vietnam	2	

Comune di residenza	
Capo D'Orlando	1
Messina	233
Roccalumera	1
Saponara	3
Taormina	3

### Ricongiungimento familiare

Numero	Sesso		Fascia d'età				
	M	F	0-18	19-35	36-50	51-65	66-80
<b>8</b>	4	4		2	5	1	

Nazionalità	
Filippine	1
Sri Lanka	7

Comune di residenza	
Messina	7
Taormina	1
Venetico	1

### Cittadinanza— Procedura telematica

Numero	Sesso		Fascia d'età				
	M	F	0-18	19-35	36-50	51-65	66-80
<b>7</b>	2	5		2	5		

Nazionalità	
Marocco	1
Filippine	1
Romania	2
Sri Lanka	2
Ucraina	1

Comune di residenza	
Messina	6
Rometta	1



### Fideiussioni per visto turistico tramite Aletheia Broker

Numero	Sesso		Fascia d'età				
	M	F	0-18	19-35	36-50	51-65	66-80
<b>8</b>	5	3		2	3	2	1

Nazionalità	
Italia	1
Sri Lanka	7

Comune di residenza	
Lipari	1
Messina	6
Roma	1

### Prenotazione telematica per test italiano

Numero	Sesso		Fascia d'età				
	M	F	0-18	19-35	36-50	51-65	66-80
<b>12</b>	6	6		2	9	1	

Nazionalità	
Filippine	5
Marocco	3
Sri Lanka	4

Comune di residenza	
Messina	12

### DECRETO FLUSSI STAGIONALE 2020

Numero	Sesso		Fascia d'età				
	M	F	0-18	19-35	36-50	51-65	66-80
<b>2</b>		2		2			

Nazionalità	
Italia	2

Comune di residenza	
Messina	2

## Pratiche INAS

<b>Naspi</b>	9
Reddito di cittadinanza	5
Indennità Covid stagionali e partita Iva	3
Estratti contributivi	2
Reddito di emergenza	92
Indennità' Covid domestici	201

Numero	Sesso		Fascia d'età				
	M	F	0-18	19-35	36-50	51-65	66-80
<b>312</b>	163	149		44	136	117	15

Nazionalità	
Brasile	1
Colombia	1
Filippine	34
<b>India</b>	<b>1</b>
Marocco	6
Romania	1
Senegal	1
Sri Lanka	267

Comune di residenza	
Messina	308
Palmi	1
Roccalumera	1
Treviso	1
Venetico	1

**Attività varie**  
 (autocertificazioni, dichiarazioni, curriculum vitae, lettere, stampa  
 MLAV, cessione fabbricato, cambio residenza ecc.)

Numero	Sesso		Fascia d'età				
	M	F	0-18	19-35	36-50	51-65	66-80
<b>348</b>	174	174	13	74	145	104	12

Nazionalità	
Bangladesh	1
Brasile	3
Cina	5
Costa D'Avorio	1
Filippine	41
India	7
Kazakistan	1
Marocco	10
Nigeria	1
Senegal	3
Sri lanka	271
Tunisia	1
Ucraina	2
Vietnam	1

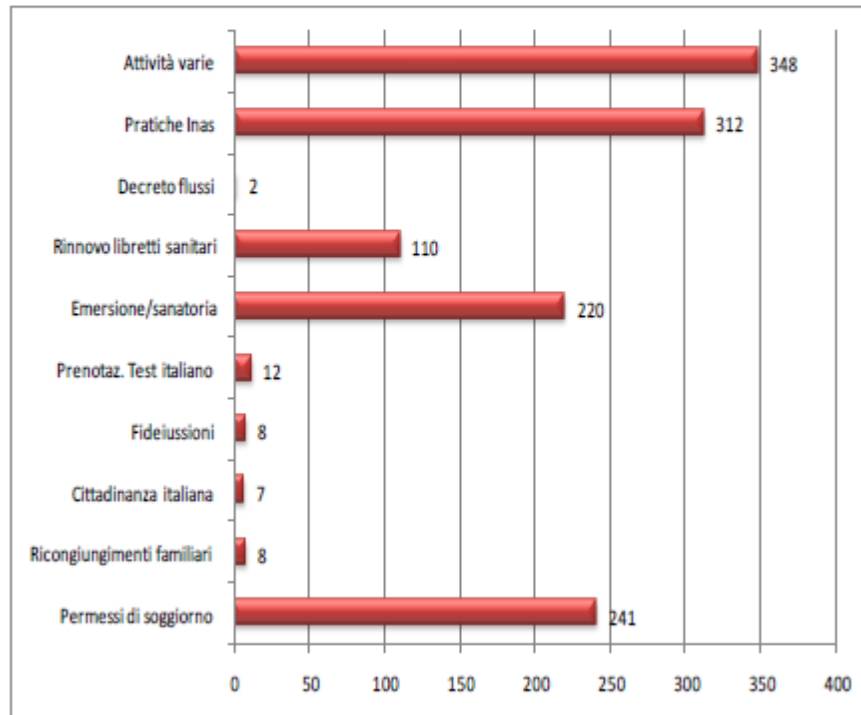
Comune di residenza	
---------------------	--

Capo D'Orlando	1
Messina	343
Nizza Di Sicilia	1
Roccalumera	1
Saponara	1
Scaletta Zanclea	1

**Totale servizi offerti ( ad esclusione dei servizi Caf ) = 1266**

Numero	Sesso		Fascia d'età				
	M	F	0-18	19-35	36-50	51-65	66-80
<b>1268</b>	628	640	51	258	489	345	125
Nazionalità		Comune di residenza					
Albania	7	Ali	3	Ali Terme	5	Barcellona P.G.	11
Argentina	1	Bologna	2	Brolo	13	Capo D'Orlando	7
Bangladesh	6	Caronia	5	Catania	1	Fiumedinisi	2
Brasile	10	Frazzano	4	Furci Siculo	2	Galati Mamertino	7
Cina	12	Giardini-Naxos	2	Gioiosa Marea	2	Lipari	1
Colombia	1	Merì	1	Messina	1117	Naso	4
Costa D'Avorio	2	Nizza Di Sicilia	5	Novara Di Sicilia	1	Pace Del Mela	1
Costarica	1	Pagliara	2	Palermo	2	Palmi	1
Egitto	2	Patti	2	Roccalumera	6	Roma	1
Eritrea	1	Rometta	1	S.Agata	9	S.Agata Di Militello	8
Filippine	119	S.Alessio Siculo	2	S.Filippo Del Mela	2	S.marco D'Alunzio	3
Georgia	2	S.Salvatore di Fitalia	1	S.Stefano Di Camastra	2	S.Teresa di Riva	1
Honduras	3	Saponara	4	Scaletta Zanclea	4	Taormina	9
India	69	Terme Vigliatore	3	Torrenova	2	Treviso	1
Italia	113	Venetico	4	Villafranca T.	2		
Kazakistan	3						
Marocco	38						
Messico	3						
Moldavia	4						
Nigeria	2						
Pakistan	1						
Polonia	1						
Romania	3						
Russia	4						
Senegal	9						
Sri Lanka	830						
Tunisia	4						
Ucraina	14						
Vietnam	3						
	<b>1268</b>						<b>1268</b>

## Grafico riassuntivo



#### 5.1.4- Analisi dei dati relativi agli immigrati, per l'anno 2021

##### Ricongiungimento familiare

Numero	Sesso		Fascia d'età				
	M	F	0-18	19-35	36-50	51-65	66-80
20	14	6		7	9	3	1

Nazionalità	
Marocco	1
Moldavia	1
Sri Lanka	18

Comune di residenza	
Lipari	1
Messina	18
Spadafora	1

##### Cittadinanza— Procedura telematica

Numero	Sesso		Fascia d'età				
	M	F	0-18	19-35	36-50	51-65	66-80
15	4	11		2	10	3	

Nazionalità	
Bielorussia	2
Colombia	1
Iran	1
Marocco	4
Moldavia	1
Polonia	2
Romania	1
Sri Lanka	1
Tunisia	1
Ungheria	1

Comune di residenza	
Giardini Naxos	1
Messina	14

**Compilazione kit postale per rilascio/rinnovo permesso/carta di soggiorno**

Numero	Sesso		Fascia d'età				
	M	F	0-18	19-35	36-50	51-65	66-80
251	132	119	34	66	86	53	12

Nazionalità		
Bangladesh	2	
Cina	5	
Cuba	1	
Ecuador	1	
Filippine	24	
India	1	
Iran	1	
Marocco	23	
Messico		
Nigeria	2	
Pakistan	2	
Senegal	11	
Sri Lanka	171	
Tunisia	2	
Turchia	1	
Ucraina	2	
Venezuela	2	

Comune di residenza	
Ali Terje	1
Barcellona PG	1
Brolo	4
Messina	239
Naso	4
Rometta	1
Venetico	1

## Fideiussioni per visto turistico tramite Aletheia Broker

Numero	Sesso		Fascia d'età				
	M	F	0-18	19-35	36-50	51-65	66-80
<b>6</b>	2	4		4	1	1	

Nazionalità	
Bangladesh	1
Marocco	1
Moldavia	2
Sri lanka	2

Comune di residenza	
Messina	
Spadafora	

## Prenotazione telematica per test italiano

Numero	Sesso		Fascia d'età				
	M	F	0-18	19-35	36-50	51-65	66-80
<b>4</b>	4				2	1	1

Nazionalità	
Sri Lanka	3
Senegal	1

Comune di residenza		
Messina	4	



## Rinnovo libretto sanitario online (Covenzione ASP Messina)

Numero	Sesso		Fascia d'età				
	M	F	0-18	19-35	36-50	51-65	66-80
<b>309</b>	156	153	36	64	112	78	19

Nazionalità	
Filippine	21
Marocco	13
Senegal	1
<b>Sri Lanka</b>	<b>272</b>
<b>Tunisia</b>	<b>2</b>

Comune di residenza	
Messina	306
Roccalumera	2
Langhirano-Parma	1

## ESAMI DICAM UNIME

Numero	Sesso		Fascia d'età				
	M	F	0-18	19-35	36-50	51-65	66-80
<b>20</b>	14	6		5	8	7	

Nazionalità	
Albania	1
Filippine	5
Moldavia	1
Sri Lanka	13

Comune di residenza	
Messina	21

**Attività varie**  
**(autocertificazioni, dichiarazioni, curriculum vitae, lettere, stampa**  
**MAV, cessione fabbricato, cambio residenza ecc.)**

Numero	Sesso		Fascia d'età				
	M	F	0-18	19-35	36-50	51-65	66-80
<b>448</b>	240	208	37	98	175	114	24

Nazionalità	
Bangladesh	7
Cina	5
Cuba	1
Ecuador	1
Filippine	32
India	3
Iran	1
Italia	2
Marocco	36
Nigeria	2
Pakistan	2
Polonia	1
Romania	5
Senegal	12
Sri Lanka	328
Tunisia	3
Turchia	1
Ucraina	3
Venezuela	2

Comune di residenza	
Alì Terme	1
Barcellona PG	1
Brolo	4
Messina	435
Naso	4
Roccalumera	1
Rometta	1
Venetico	1

## 5.2. -*Conclusion parziale*

Dalla comparazione tra gli anni considerati, circa i servizi resi da ANOLF alle donne immigrate, si evince che:

- ❖ Per compilazione *kit* postale:  
2018: 207 - 2019: 171 – 2020: 241
- ❖ Ricongiungimento familiare:  
2018: 17 - 2019: 10 – 2020: 8
- ❖ Cittadinanza – procedura *online*:  
2018: 23 - 2019: 6 – 2020: 7
- ❖ Compilazione moduli per attività varie:  
2018: 198 - 2019: 259 – 2020: 348
- ❖ Sesso e fascia d'età degli utenti:  
2018: 537 – 2019: 506 – 2020: 1268

I dati raffrontati fanno emergere una flessione delle attività di servizio di Anolf in favore delle donne immigrate a Messina e provincia, nel contesto di un più generale trend negativo dell'immigrazione nel territorio considerato.

Si deve segnalare inoltre, che sono aumentate le attività relative alla promozione dell'integrazione degli immigrati come l'Intercultural Fest anche per il 2019, strutturato in una serie di eventi di notevole risonanza che, attraverso l'incontro e la collaborazione tra immigrati di varia provenienza e cittadinanza, si pone l'obiettivo primario di combattere il razzismo e la xenofobia, attraverso il dialogo, multiculturale, il reciproco ascolto e la conoscenza delle diversità etniche e nazionali.

Nel corso dell'anno 2020 l'attività ANOLF è continuata nonostante la grave pandemia che ha impedito di realizzare una serie di attività già programmate nell'ambito dell'ormai tradizionale Intercultural Fest, mediante eventi che facendo incontrare e collaborare stranieri di varie provenienze e cittadini italiani, attraverso l'interazione tra gruppi sociali diversi, permettono la reciproca conoscenza, il rispetto e le opportunità per tutti in una società che deve essere fondata sulla pacifica convivenza, quale stimolo per un mondo più giusto e più rispettoso.

Per affrontare questa emergenza l'Associazione Anolf è stata coinvolta nel progetto della UST CISL e dell'Associazione Anteas denominata —SPAZIO AMICO‖ che contribuisce a far fronte alla precarietà del sistema del *welfare* che,

ancora prima dell'emergenza Covid-19, viveva in condizioni di povertà economica e sociale.

Il progetto si è rivolto principalmente alle famiglie fragili, anziani, immigrati, non autosufficienti, nuovi poveri, minori. I cosiddetti invisibili che vivono ai margini della società e che attraverso un numero verde a disposizione ricevevano assistenza per qualsiasi tipo di problema.

Inoltre l'Anolf di Messina ha sostenuto economicamente le famiglie in stato di bisogno attraverso l'erogazione di Buoni spesa (*voucher*) destinati anche alle famiglie straniere, segno di una integrazione che va oltre ogni barriera soprattutto in questo momento di pandemia.

I Corsi di lingua sono continuati fino alla chiusura ufficio per pandemia Covid 19:

- Alfabetizzazione italiana per stranieri
- Italiano A2 per test di carta di soggiorno
- Inglese per adulti

Invariati sono rimasti i servizi:

- Accompagnamento e mediazione degli utenti presso la Prefettura, lo Sportello unico per l'Immigrazione, Questura, Tribunale, Asp per disbrigo di varie pratiche.

- Aggiornamento della Biblioteca Interculturale.
- Collaborazione con L'Università di Messina per stage tirocini, ricerche ed elaborazioni tesi.

L' ANOLF Messina ha dato il suo contributo all'interno del CESV, del Consiglio territoriale sull'immigrazione e della Consulta Comunale di Messina delle Associazioni .

Sul territorio, sono stati sottoscritti alcuni accordi di collaborazione:

- Accordo di collaborazione con l'ASP di Messina per rilascio e rinnovo dei libretti sanitari

- Protocollo di intesa con l'istituto comprensivo Boer Verona Trento.
- Protocollo di intesa con la società cooperativa sociale Senis hospes per collaborazione reciproca e supporto all'attività.

- Protocollo di intesa con la Scuola Media Statale Gaetano Martino

- Patto territoriale attivato attraverso un protocollo operativo sottoscritto tra l'Anolf Messina e le seguenti parti sociali al fine di assistere al meglio le donne immigrate nel percorso di integrazione socio lavorativa: Ass. penelope, Anteias Messina, Coop Azione Sociale, UST Cisl Messina, la Consigliera di parità, Ass. Bios, la coop. Senis Hospes, AID, Club Letterario Amici di Salvatore Quasimodo, Ass. Internazionale Impegno civile, Ass. Calliope, Centro per l'impiego, Coop. Sociale F.F. Albanuova, Ente comunale per i servizi socio- assistenziali alla persona città di Fondachelli Fantina, Sri Lanka Cultural Club Messina.

I seguenti Progetti sono in fase di svolgimento come partner:

- ◆ *What Makes You Different Makes You Beautiful*: L'obiettivo principale del progetto è quello di affrontare classi altamente diversificate, evitando allo stesso tempo l'abbandono scolastico e migliorare i risultati di apprendimento degli studenti, perché un ambiente scolastico potente rispetta la diversità e sostiene tutti gli studenti facendoli sentire unici. Rispettare i valori (religiosi, etnici, personali) delle altre persone, promuovendo la tolleranza e l'apertura ad altre culture, persone, lingue, religioni, costumi e stili di vita, nonché eliminando la xenofobia e il pregiudizio.

- ◆ *Best practices for reducing the bullying and school dropout rates*: Buone prassi per ridurre il bullismo e la dispersione scolastica

Nel 2020 sono stati conclusi i Progetti:

- ◆ Progetto dal titolo ROOF – *Routes of Our Future European Youth Together* che ha l'obiettivo di diffondere informazioni sull'Unione europea e sulle istituzioni europee e di incoraggiare i cittadini a partecipare alle elezioni europee del 2019. Promuove discussioni e attività di dialogo strutturato lungo i percorsi delle azioni di mobilità (scambi di giovani) al fine di stimolare la partecipazione attiva alla vita politica, creare reti e stimolare il coinvolgimento in progetti di mobilità internazionale.

E' stato siglato un protocollo di intesa per favorire il superamento di ogni diversità, mediante scambi culturali tra 6 Paesi, con un progetto Erasmus tra Licei S. Teresa, Club Quasimodo e Anolf, per superare ogni tipo di diversità e favorire scambi culturali ed economici tra i Paesi europei.

Infatti lo scopo dell'iniziativa è lavorare per una scuola e una società che siano inclusive, contro le diversità, sia geografiche che culturali, sviluppando i concetti di accoglienza, rispetto ed empatia.

## Dati statistici degli stranieri residenti in ITALIA per ripartizione territoriale e genere al 1° gennaio 2020

### Italia

Stranieri residenti per ripartizione territoriale e genere. Dati al 1° gennaio. Anno 2020. Valori assoluti e percentuali.

	2020			% femmine str. su tot. str.	% str. su pop tot Italia	% str. su tot. Italia	Var. % str. 2020/2019
	maschi	femmine	totale				
Nord-ovest	869.209	922.896	1.792.105	51,5%	3,0%	33,8%	1,58%
Nord-est	606.357	669.956	1.276.313	52,5%	2,1%	24,1%	1,57%
Centro	633.526	706.646	1.340.172	52,7%	2,2%	25,3%	0,37%
Sud	317.067	324.080	641.147	50,5%	1,1%	12,1%	-0,36%
Isole	131.913	124.898	256.811	48,6%	0,4%	4,8%	0,35%
<b>Italia</b>	<b>2.558.072</b>	<b>2.748.476</b>	<b>5.306.548</b>	<b>51,8%</b>	<b>8,8%</b>	<b>100,0%</b>	<b>0,97%</b>

Fonte: Caritas e Migrantes. XXIX Rapporto Immigrazione 2020. Elaborazione propria su dati ISTAT.

Stranieri residenti e movimento anagrafico per area geografica. Anno 2019.

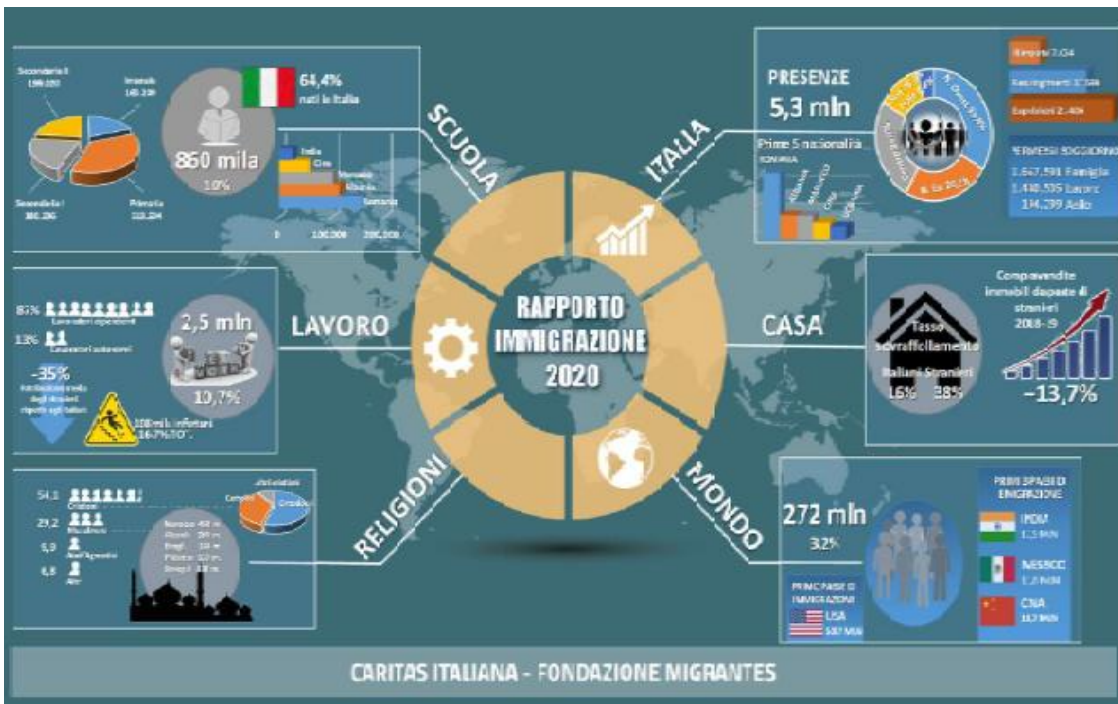
Area geografica	Saldo naturale	% di nati stranieri sul totale dei nati	Tasso di natalità	Iscritti all'anagrafe	Cancellati all'anagrafe	Cancellati per acquisizione della cittadinanza italiana	Acquisizioni della cittadinanza italiana per mille stranieri residenti	Saldo tra iscritti e cancellati
Nord-ovest	20.905	21,1	13,1	207.910	204.677	48.246	27,3	3.233
Nord-est	15.373	21,2	13,6	151.610	148.965	34.873	27,7	2.645
Centro	11.689	17,4	10,1	133.575	141.522	27.536	20,6	-7.947
Sud	5.423	6,1	9,7	76.926	82.716	12.334	19,2	-5.790
Isole	2.120	5,3	9,8	26.651	27.237	4.012	15,7	-586
<b>Italia</b>	<b>55.510</b>	<b>15,0</b>	<b>11,9</b>	<b>596.672</b>	<b>605.117</b>	<b>127.001</b>	<b>24,1</b>	<b>-8.445</b>

Fonte: Caritas e Migrantes. XXIX Rapporto Immigrazione 2020. Elaborazione propria su dati ISTAT.

Stranieri residenti e saldo migratorio per area geografica. Anno 2019.

Area geografica	Saldo migratorio interno	Saldo migratorio estero	Saldo complessivo
Nord-ovest	5.744	66.889	24.138
Nord-est	6.798	46.201	18.018
Centro	-1.925	49.198	3.742
Sud	-7.687	31.054	-367
Isole	-2.930	11.692	1.534
<b>Italia</b>	<b>0</b>	<b>205.034</b>	<b>47.065</b>

Fonte: Caritas e Migrantes. XXIX Rapporto Immigrazione 2020. Elaborazione propria su dati ISTAT.





**Figura 1.** Distribuzione territoriale dei progetti anti-tratta. Anni 2019 e 2020.



Fonte: Dipartimento Pari Opportunità.

## Dati statistici degli stranieri residenti in Sicilia per provincia relativi all'anno 2019

**Stranieri residenti per provincia e genere. Anno 2019. Valori assoluti e percentuali**

REGIONE	Stranieri residenti	maschi	femmine	% sul totale stranieri residenti	Variazione % sul 2018	Incidenza % sulla popolazione residente totale	Donne straniere per 100 stranieri	% di nati stranieri sul totale dei nati	Acquisizioni della cittadinanza italiana per mille stranieri residenti	Tasso di natalità
Sicilia	200.813	104.984	95.829	3,8	0,8	4,0	47,7	5,55	16,7	10,7

Fonte: ISTAT

Data di consultazione: Agosto 2020

Elaborazioni: Caritas e Migrantes. XXIX Rapporto Immigrazione 2020

## CONCLUSIONI

Il tema dell'immigrazione, costituendo una delle grandi questioni del nostro tempo, non può avere delle conclusioni, che sarebbero sommarie e arbitrarie. E'corretto, invece, sul piano metodologico, illustrare alcune ipotesi *in progress* sul fenomeno.

Nel corso del lavoro di ricerca si è utilizzato un approccio scientifico per lo studio del fenomeno migratorio, che ha valorizzato la lezione di Stephen Castles, secondo il quale: “*gli studi sulle migrazioni internazionali di solito rientrano in due campi di indagine sociale scientifica piuttosto indipendenti: l'uno basato sulla ricerca delle cause, dei processi e dei modelli delle migrazioni; l'altro sui modi in cui la migrazione conduce al cambiamento sia nelle società di provenienza sia in quelle di accoglienza*”<sup>507</sup>. Casltes indica in forma specifica le grandi sfide che l'analisi scientifica sulle migrazioni nel XXI secolo deve affrontare e cioè la ricerca sulle migrazioni nell'era della globalizzazione costituisce un'impresa transnazionale, che richiede elaborazioni teoriche e strumenti analitici, i quali trascendono lo stato-nazione.

Nel corso del lavoro di ricerca è apparso chiaro come il fenomeno migratorio sia stato gestito dai modelli nazionali, nell'ambito, certamente, dei processi di trasformazione sociale che sono avvenuti e che sono ancora in itinere, di riassetto delle relazioni economiche e politiche nel nuovo ordine globale, sui cui la pandemia ha un'influenza decisiva.

Gli accelerati processi di trasformazione sociale sono i principali fattori guida nella crescita e nella diversificazione delle migrazioni internazionali e, quindi, rappresentano i temi chiave dell'analisi scientifica delle migrazioni di ispirazione transnazionale. In ogni modo, le forze globali sono sperimentate a livello locale, nazionale e regionale, dove vengono mediate da contesti storici e politici variabili. Le trasformazioni globali devono perciò essere analizzate su livelli spaziali multipli; la ricerca sulle migrazioni è spesso guidata dai bisogni dei governi, delle burocrazie e dei gruppi di interesse, in primo luogo economici.

In questa prospettiva nel corso della ricerca si è riscontrato un dato assiomatico. Il fenomeno migratorio è stato fortemente influenzato dalla globalizzazione, che a sua volta si è alimentata anche grazie allo stesso fenomeno

---

<sup>507</sup> Casltes S. *Le migrazioni del ventunesimo secolo come sfida per la sociologia*, in “Mondi migranti” n. 1 – 2007. Milano. Franco Angeli, pp. 14 - 31.

migratorio, per cui quest'ultimo presenta le seguenti caratteristiche: – le migrazioni si sono globalizzate, in quanto sono aumentati i Paesi coinvolti dal fenomeno, determinando una maggiore eterogeneità linguistica, etnica, culturale e religiosa, con la quale le società di accoglienza devono confrontarsi; – questo aumento quantitativo del fenomeno ha sollecitato i governi ad affrontare con urgenza il fenomeno in termini legislativi, anche se i governi hanno perduranti difficoltà a definire regolazioni normative, a cagione di migrazioni molto eterogene: dal rifugiato, al migrante per lavoro, ai familiari ricongiunti, con un ruolo crescente proprio delle donne migranti, a tal punto che si è descritto il fenomeno della “femminizzazione delle migrazioni”.

Questo fenomeno ha assunto peculiari caratteristiche in Italia, considerato che le donne immigrate sono arrivate non solo per ricongiungimento familiare, ma anche come *breadwinner*<sup>508</sup>.

Nel corso del presente lavoro di ricerca si è descritta anche la modalità di inserimento dei migranti, fortemente legata agli strumenti con cui i *policy maker* hanno inteso affrontare il fenomeno migratorio, vale a dire se intendono gestirlo attraverso politiche volte a favorire processi di integrazione o se, al contrario, ritengono l'immigrazione un problema e dunque preferiscono applicare soltanto interventi di tipo emergenziale di stampo populista, finalizzati ad ottenere risultati solo d'immagine, con risvolti elettoralistici, ma senza prospettiva.

L'aspetto che ha maggiormente accomunato i Paesi sviluppati riguardo al fenomeno migratorio è individuabile in un paradosso, ossia il fatto che la spinta migratoria dei Paesi di esodo si è generata a causa dell'economia e della finanza globale determinate proprio dai Paesi industrializzati che, però, per gestire il fenomeno hanno applicato politiche migratorie restrittive e securitarie.

L'Unione europea ha cercato, con molte difficoltà, di definire una linea comune in materia di immigrazione. Un passaggio fondamentale è stato certamente la “*Ministerial Conference on Integration, A wellmanaged migration for better integration*”, svoltasi a Milano il 5 e 6 novembre 2014, nella quale sono intervenute le delegazioni ministeriali di tutti i 28 Stati membri al tempo pre-*Brexit*, con la predisposizione di una “*Background Note*”, che ha indicato i profili da perseguire per gestire democraticamente il fenomeno, nel rispetto dei diritti umani:

- affrontare l'integrazione con un approccio globale;

---

<sup>508</sup> Castles S., Miller M. (2012). *L'era delle migrazioni*. Bologna. Odoja.

- non discriminare;
- *mainstreaming* delle politiche di integrazione;
- monitoraggio delle politiche di integrazione.

Il principio fondamentale, infatti, su cui l'Unione europea ha deciso di stabilire il rapporto con i migranti è quello dei diritti umani, comprendente tutti i diritti e le libertà specificate nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo, senza distinzione di razza, religione, genere, lingua, colore, opinione politica, origine nazionale o sociale, proprietà, nascita o altri status. Questi principi, almeno da un punto di vista teorico e formale, vengono estesi anche nel settore lavorativo, nel quale sono tutelati da norme di organismi internazionali (ILO con 2 risoluzioni: 97/1949 e 143/1975 e Onu, con la "Convenzione sui diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie", 18 dicembre 1990, n. 45/158), secondo i quali i lavoratori immigrati hanno diritto a un equo trattamento e non devono subire alcuna forma di discriminazione. Oltre alla condizione di straniero, anche quella di irregolarità non deve essere considerata pregiudizievole per l'accesso ai diritti civili e sociali riconosciuti ai lavoratori.

Si può ben dire che l'Unione europea ha definito un approccio equilibrato in materia d'immigrazione, per gestire la migrazione regolare e contrastare l'immigrazione irregolare.

La corretta gestione dei flussi migratori comporta la garanzia di un trattamento equo dei cittadini di paesi terzi, che soggiornano legalmente negli Stati membri, il rafforzamento delle misure per contrastare l'immigrazione irregolare, compresi la tratta e il traffico, e la promozione di una maggiore cooperazione con i paesi terzi in tutti i settori. L'UE mira a sviluppare un livello uniforme di diritti e doveri per gli immigrati regolari, paragonabile a quello dei cittadini dell'UE, con alla base il principio di solidarietà, secondo cui, considerato il Trattato di Lisbona, le politiche in materia di immigrazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario (articolo 80 TFUE)<sup>509</sup>.

Naturalmente, la circostanza che l'Unione europea non abbia un effettivo livello unificato di governo e che le scelte politiche derivino da diversi centri decisionali al suo interno è, però, la chiave di volta per comprendere la portata meramente letterale, sul tema delle migrazioni, del principio di «solidarietà» richiamato all'art. 67, par. 2, TFUE. Essa emerge proprio nel riparto degli oneri

---

<sup>509</sup> Romagnoli, G.C. (2020). (A cura di). *La politica dell'immigrazione in Italia e in Europa*. Milano. Franco Angeli.

della gestione delle politiche comuni dell'asilo. Le tensioni fra paesi di ingresso o transito e paesi di destinazione si inseriscono in un quadro di negoziazione, ben più ampio delle politiche di gestione dei flussi e di controllo delle frontiere europee.

E' di tutta evidenza che, si incontrano (e si scontrano) gli equilibri economici e di potere in una grande area geopolitica, con l'irrisolta dialettica tra il modello istituzionale tradizionale, lo Stato, e forme istituzionali nuove ancora in divenire, da cui si sono già sviluppate capacità importanti soprattutto in termini di erogazione finanziaria, di beni e servizi <sup>510</sup>.

Un rilievo significativo nell'elaborato è stato assegnato alle cosiddette «primavere arabe», a partire dall'inizio del 2011: l'intero scenario geopolitico del Mediterraneo è stato interessato da un sommovimento rapido e impetuoso, che ha avuto una sorta di effetto-domino sull'implementazione dei flussi migratori <sup>511</sup>. Nel 2011 va in *default* a livello internazionale il sistema di accordi che negli anni precedenti aveva garantito, in qualche misura, il controllo dei flussi migratori nel Mediterraneo. Il governo italiano, dal canto suo, dispone lo stato di emergenza nazionale e parallelamente viene assegnato un permesso di soggiorno di tipo umanitario a tutti i migranti provenienti dal Nord Africa nel periodo gennaio-aprile 2011. Gli eventi della prima metà del 2011 hanno conseguenze notevoli, destinate a durare a lungo. La nuova stagione è inoltre dominata da una influenza sempre più crescente sulle politiche italiane da parte dei vincoli europei, che impongono l'allineamento alle procedure comunitarie in termini di recepimento delle direttive in materia di asilo, di accoglienza e di respingimenti.

A livello interno, una novità è l'aumento delle richieste di asilo politico, che ha dato vita a una nuova forma di accoglienza, denominata straordinaria. Guardando alla dimensione internazionale, l'Italia non è il solo Stato europeo a trovarsi di fronte al tema degli arrivi legati alla crisi internazionale successiva al 2011. Per la sua posizione geografica è però insieme alla Grecia tra gli Stati che hanno conosciuto con maggiore continuità la dimensione strutturale e costante degli arrivi via mare. L'accelerazione degli arrivi nel 2011 e il successivo allargamento alla rotta del Mediterraneo orientale e ai Balcani hanno posto in maniera inedita rispetto al passato il tema della risposta europea alle migrazioni, in particolare alle migrazioni forzate e

---

<sup>510</sup> Casoli Casavola, H. (2020). *L'integrazione nella società pluralista e i migranti*, in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, fasc.2, p. 381.

<sup>511</sup> Colucci M. *Le stagioni del governo dell'immigrazione nell'Italia repubblicana*, in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 2, 2019, p. 421.

alla gestione delle domande di asilo. Con il 2011 si apre una stagione di continui e frequenti conflitti in merito alle politiche migratorie tra i paesi aderenti all'Unione europea. Soffermandoci solo su quelli che hanno riguardato l'Italia, l'origine di questi conflitti è legata essenzialmente alla Convenzione di Dublino.

L'aumento delle imbarcazioni in viaggio verso l'Italia, l'altissimo numero di incidenti e di morti in mare, il dibattito sui salvataggi e sui mancati salvataggi da parte delle autorità italiane e da parte delle organizzazioni non governative hanno agito in modo convergente: la frontiera marittima a sud dell'Italia è balzata al centro del dibattito italiano e internazionale. Tale frontiera infatti insieme al resto dei confini dell'area dell'Europa mediterranea ha iniziato a rappresentare concretamente un terreno di scontro sia tra i paesi dell'Europa mediterranea e l'Unione europea, sia tra i paesi dell'Europa mediterranea e quelli della sponda Sud ed Est del bacino: questa conflittualità ha pesato notevolmente sulle modalità e l'evoluzione delle scelte italiane.

Sul tema specifico di questo elaborato, si deve osservare che gli studi sulle migrazioni, nella prospettiva di genere si sono soffermati sui molteplici volti delle discriminazioni a cui vengono sottoposte le donne migranti, in una sorta di stratificazione dello svantaggio: discriminate, o comunque svantaggiate, in quanto donne, in quanto immigrate, infine, in quanto appartenenti a una classe sociale bassa, che coincide con il loro inserimento in occupazioni caratterizzate da subalternità sociali.<sup>512</sup>

Le donne immigrate con figli incontrano anche difficoltà maggiori relativamente alla conciliazione tra lavoro e carichi di cura, accentuate dalla carenza in Italia di servizi per l'infanzia a prezzi accessibili, oltre che dall'assenza di una rete parentale di sostegno nei compiti di cura dei bambini.

Il rapporto "Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia", curato dal Ministero del Lavoro, registra che le donne straniere di provenienza extra-Ue con figli in età prescolare hanno un tasso di occupazione del 22,7%, a fronte del 48,9% delle donne italiane nella stessa situazione.<sup>513</sup>

---

<sup>512</sup> Ambrosini, M, (2020). *Sociologia delle migrazioni*. Terza edizione, Il Mulino, Bologna.

<sup>513</sup> Campomori, F. (2021). Un'occasione mancata: la regolarizzazione degli stranieri a rischio fallimento, OCIS, commento n. 1, maggio 2021, - ----  
<https://osservatoriocoesionesociale.eu/osservatorio/unoccasione-mancata-la-regolarizzazione-degli-stranieri-a-rischio-fallimento/>

L'insistenza sulla necessità di limitare i flussi migratori provenienti dalle coste dei paesi nordafricani, ha favorito da parte del governo italiano in accordo con i paesi dell'Unione europea un progressivo e articolato intervento nei contesti di transito situati in Medio Oriente e in Nordafrica. Già gli accordi con la Libia sottoscritti con Gheddafi avevano previsto il finanziamento di politiche di blocco del transito di migranti, attraverso l'apertura di centri di detenzione direttamente in Libia. Nel 2016-2017 il governo italiano ha raggiunto accordi con le diverse fazioni che controllano il territorio libico per una ulteriore stretta, che ha suscitato polemiche e critiche da parte delle organizzazioni umanitarie. La stessa Unione europea ha siglato un accordo con la Turchia nel 2016 finalizzato al contenimento dei flussi.

Negli anni successivi al 2011 una delle questioni più dibattute in merito alle politiche migratorie italiane è il tema della motivazione dei flussi e la conseguente risposta istituzionale in termini di accesso al diritto di soggiorno <sup>514</sup>.

L'elaborato ha, in modo particolare, analizzato il profilo del lavoro, il quale rappresenta uno dei fattori primari dell'immigrazione <sup>515</sup> e il mercato del lavoro che rappresenta il primo ambito sociale del Paese di arrivo con cui l'immigrato entra in relazione, a tal punto che la figura primaria nei fenomeni migratori è quella, dal punto di vista storico, del lavoratore che attraversa le frontiere per cercare occupazione <sup>516</sup>, soprattutto in un contesto sociale come quello italiano in cui si registra un trend sistematico di forte calo della popolazione giovane adulta nei prossimi decenni, oltre ad una struttura economica e del mercato del lavoro, articolata in una miriade di piccole imprese e caratterizzata da una domanda relativamente bassa di professioni di medio-alto livello e dalla debolezza del *welfare* <sup>517</sup>. La struttura occupazionale degli immigrati mostra delle differenze fra Nord e Sud: al Sud l'occupazione degli immigrati è meno regolare e concentrata in attività tradizionali. La maggioranza degli immigrati è collocata nella fascia secondaria del mercato del lavoro, nell'area delle occupazioni caratterizzate quasi sempre da precarietà ed assenza di garanzie.

---

<sup>514</sup> Società italiana di statistica, Associazione italiana studi sulla popolazione, (2017). *Rapporto sulla popolazione. Le molte facce della presenza straniera*. Bologna. il Mulino.

<sup>515</sup> D'Onghia, M. *Immigrazione irregolare e mercato del lavoro. spunti per una discussione*, in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 2, 2019, p. 463.

<sup>516</sup> Ambrosini, M. (2011). *Sociologia delle migrazioni*. Bologna. Il Mulino; Zanfrini, L. (2016). *Introduzione alla sociologia delle migrazioni*. Bari. Laterza.

<sup>517</sup> *Rapporto sulla popolazione. Le molte facce della presenza straniera in Italia* (2017), a cura di S. Strozza e G. De Santis. Bologna. Il Mulino.



I principali ambiti di inserimento degli immigrati in Italia sono tre: basso terziario, industria e agricoltura<sup>518</sup>. Per quanto riguarda il primo ambito si deve tener conto del nuovo assetto economico post-fordista, il quale ha prodotto (ciò risulta particolarmente evidente nei grandi centri urbani) una domanda di lavoro servizievole che viene spesso soddisfatta da forza lavoro immigrata. È soprattutto all'interno delle metropoli, che la struttura professionale manifesta una crescita dei segmenti estremi della gerarchia delle occupazioni: da un lato aumentano le professioni qualificate, dall'altro i lavori a bassa qualificazione. A ciò bisognerebbe aggiungere la crisi del welfare pubblico che, traducendosi in una riduzione della spesa sociale, ha avuto come effetto un aumento della domanda privata di servizi come quelli alle persone (la cui crescita è peraltro legata anche al generale invecchiamento della popolazione italiana), che viene il più delle volte soddisfatta dagli immigrati. L'altro ambito di inserimento è relativo all'ingresso degli immigrati nelle imprese industriali e dei servizi (escludendo agricoltura, lavoro domestico, attività indipendenti). Spicca il ruolo delle regioni del Nord, soprattutto nord-orientali, dove i sistemi produttivi basati sulla piccola e media impresa incontrano difficoltà crescenti a trovare la manodopera richiesta da attività economiche in cui il lavoro manuale, faticoso e scarsamente qualificato non è affatto scomparso, ma è anzi necessario per supportare le attività qualificate e prevalentemente svolte dalla forza-lavoro italiana.

Il terzo grande ambito di inserimento è quello agricolo sebbene nelle aree agricole del Settentrione la situazione si sia evoluta in direzione di un impiego di lavoratori stranieri in forme più regolari del passato, nel Mezzogiorno la situazione rimane piuttosto problematica.

Per molti immigrati, tale settore, costituisce una prospettiva di inserimento stabile (allevamenti e serre) o un'opportunità limitata a determinati periodi dell'anno (lavoro stagionale) o quantomeno al momento dell'ingresso, al punto che l'agricoltura è stato il solo settore ad aver registrato, per gli immigrati, un saldo occupazionale positivo. La stagionalità delle occupazioni agricole permetteva agli immigrati di elaborare progetti migratori flessibili, nel senso che si verificava un continuo processo di entrata e di uscita dal paese, grazie alla minore rigidità dei controlli alle frontiere. Ora che le più recenti norme sugli ingressi e sulla permanenza nel territorio italiano si fanno sempre più selettive e rigide, l'immigrato non solo è meno libero di elaborare un progetto migratorio flessibile, ma è anche costretto a

---

<sup>518</sup> Ambrosini M.(2001). *La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*. Bologna. Il Mulino.

rimanere in una condizione irregolare, di illegalità. Inoltre, per avere un'idea più precisa dell'impatto che la popolazione immigrata ha sugli autoctoni, è opportuno passare a considerarne l'incidenza in termini percentuali sul totale della popolazione nelle varie regioni e, possibilmente, anche tra le diverse province.

Sotto il profilo squisitamente giuslavoristico, la tesi ha evidenziato limiti e insufficienze della legislazione di regolamentazione del lavoro dei cittadini extracomunitari, sostanzialmente inadeguata rispetto alla più recente evoluzione dei modi di lavorare e dei mercati del lavoro che da tempo sollecitano un definitivo superamento della schematica - quanto oramai sterile - contrapposizione tra lavoro autonomo e lavoro subordinato<sup>519</sup>.

L'osservazione della più recente evoluzione dei mercati del lavoro mostra chiaramente che i rapporti di lavoro non solo sono "meno subordinati e più autonomi, come si rileva perfino nel lavoro dipendente, dove quanto meno cresce l'autonomia di esecuzione", ma anche «meno durevoli e meno uniformi, "giacché l'ambito dei contratti di lavoro si avvia a essere più circoscritto e più diversificato, perfino individualizzato". Costante è inoltre la "crescita di forme e modalità di lavoro para-autonomo, o para-subordinato, che rendono meno rigida o meno nitida la distinzione convenzionale fra dipendenti e indipendenti" limiti della legislazione italiana nella regolamentazione del lavoro degli extracomunitari che non si fermano comunque qui.

Infatti, anche a prescindere dalla attualità della contrapposizione binaria tra autonomia e subordinazione, rispetto alla quale non pare ancora oggi possibile registrare una unanimità di vedute in dottrina, nessun tentativo di armonizzazione è stato effettuato per rendere effettivamente fruibili talune tipologie contrattuali c.d. atipiche, da tempo riconosciute dalla nostra legislazione e che, almeno in astratto, risultano fruibili per l'impiego di forza lavoro extracomunitaria.

A conclusione di questo lavoro di ricerca, si desidera citare, quasi in termini emblematici, uno dei maggiori antropologi che si è occupato di "diversità culturali", Clifford Geertz<sup>520</sup>, che delinea una sua proposta a proposito della libera convivenza civile tra culture differenti e che può costituire il paradigma culturale non meno che giuridico per affrontare il tema dell'immigrazione, integrato nella logica dei diritti sociali: *"Il primo passo è sicuramente accettare la profondità delle differenze; il*

---

<sup>519</sup> Tiraboschi, M. (2001). *Extracomunitari e lavoro "atipico"*, in "Diritto delle Relazioni Industriali", 4, p. 503.

<sup>520</sup> Geertz C. (1991). *Antropologia Interpretativa*. Bologna. Il Mulino.

*secondo comprendere che cosa siano tali differenze; e il terzo costruire un tipo di vocabolario in cui esse possano essere formulate pubblicamente".* E a questo assunto la tesi si è ispirata.

## CONCLUSIONES

El tema de la inmigración, constituyendo una de las grandes cuestiones de nuestro tiempo, no puede tener conclusiones, que serían sumarias y arbitrarias. Es correcto, en cambio, desde un punto de vista metodológico, exponer algunas suposiciones *in progress* sobre el fenómeno.

Durante el trabajo de investigación se ha utilizado un enfoque científico para el estudio del fenómeno migratorio, que ha valorado la lección de Stephen Castles, según el cual: *“los estudios sobre las migraciones internacionales suelen formar parte de dos campos de investigación social científica bastante independientes: uno basado en la búsqueda de las causas, los procesos y los modelos de las migraciones; el otro sobre las maneras en que la migración conduce al cambio tanto en las sociedades de origen como en las de acogida”*<sup>521</sup>. Castles indica en forma específica los grandes retos que el análisis científico sobre las migraciones en el siglo XXI debe afrontar es decir la investigación sobre las migraciones en una era de globalización constituye una empresa transnacional, que requiere elaboraciones técnicas e instrumentos analíticos, que trascienden el Estado-nación.

Durante el trabajo de investigación ha quedado claro como el fenómeno migratorio ha sido gestionado por modelos nacionales, en el ámbito, ciertamente, de los procesos de transformación social que ocurrieron y que todavía están en itinere, de revisión de las relaciones económicas y políticas en el nuevo orden global, en que la pandemia tiene una influencia decisiva.

Los rápidos procesos de transformación social son los principales factores orientadores en el crecimiento y en la diversificación de las migraciones internacionales y, por eso, son los temas clave del análisis científico de las migraciones de inspiración transnacional. De todas formas, las fuerzas globales se han experimentado a nivel local, nacional y regional, donde están mediadas por contextos históricos y políticos variables. Las transformaciones globales deben entonces analizarse en niveles espaciales múltiples; la investigación sobre las migraciones a menudo está impulsada por las necesidades de los gobiernos, de las burocracias y por los grupos de interés, ante todo económicos.

En esta perspectiva durante la investigación se ha observado un dato axiomático. El fenómeno migratorio ha sido fuertemente influenciado por la

---

<sup>521</sup> Castles S. *Las migraciones del siglo XXI como desafío para la sociología en “Mundos migrantes”* n.1-2007. Milano. Franco Angeli, pp.14-31.

globalización, que a su vez se ha alimentado también gracias al mismo fenómeno migratorio, así que este último presenta las siguientes características:- las migraciones se han globalizado, dado que han aumentado los países afectados por el fenómeno, determinando una mayor heterogeneidad lingüística, étnica, cultural y religiosa, con la que las sociedades de acogida deben enfrentarse; - ese incremento cuantitativo del fenómeno ha instado a los Gobiernos a abordar urgentemente el fenómeno en términos legislativos, aunque los gobiernos encuentran dificultades persistentes para definir regulaciones normativas, por migraciones muy heterogéneas: del refugiado, al migrante por trabajo, hasta los familiares reagrupados, con un papel cada vez más importante justo de las mujeres migrantes, hasta el punto que se ha descrito el fenómeno de la “feminización de las migraciones”. Ese fenómeno ha adquirido características distintivas en Italia, dado que las mujeres inmigradas han llegado no solo para reagrupación familiar, sino también como *breadwinner*.<sup>522</sup>

En el curso del presente trabajo de investigación se ha descrito también el modo de integración de los migrantes, estrechamente relacionado con los instrumentos con los que los *responsables de las políticas* han entendido abordar el fenómeno migratorio, es decir si quieren gestionarlo por medio de políticas dirigidas a favorecer procesos de inclusión o si, por el contrario, consideran la inmigración un problema y por lo tanto prefieren aplicar solo intervenciones de tipo emergencial de carácter populista, para alcanzar resultados solo de imagen, con implicaciones electoralistas, pero sin perspectiva.

El tema que por la mayoría ha unido los Países desarrollados con respecto al fenómeno migratorio puede ser identificado en una paradoja, es decir el hecho de que el empuje migratorio de los Países de éxodo se ha generado por la economía y las finanzas globales determinadas precisamente por los Países industrializados que, sin embargo, para gestionar el fenómeno han aplicado políticas migratorias restrictivas y de seguridad.

La Unión Europea ha tratado de definir, con muchas dificultades, una línea común en materia de inmigración. Un paso fundamental fue seguramente la “*Ministerial Conference on Integration, A wellmanaged migration for better integration*”, que tuvo lugar en Milán el 5 y 6 de noviembre de 2014, en la que intervinieron las delegaciones ministeriales de los 28 Estados miembros en ese momento *pre-Brexit*, con la predisposición de una “*Background Note*”, que mostró

---

<sup>522</sup> Castles S., Miller M. (2012). *La época de las migraciones*, Bologna. Odoja.

los perfiles que deben perseguirse para gestionar democráticamente el fenómeno, respetando los derechos humanos:

- abordar la integración con un enfoque global;
- no discriminar;
- *mainstreaming* de las políticas de inclusión;
- monitoreo de las políticas de inclusión.

El principio fundamental, de hecho, sobre el que la Unión Europea ha decidido establecer la relación con los migrantes es el de los derechos humanos, que incluye todo derecho y las libertades definidas en la Declaración de los Derechos Humanos, sin distinción de raza, religión, género, lengua, color, opinión política o social, propiedad, nacimiento u otros estatus. Estos principios, por lo menos desde un punto de vista teórico y formal, se extienden también al ámbito de trabajo, donde están protegidos por normas de organismos internacionales (OIT con 2 resoluciones: 97/1949 y 143/1975 y Onu, con la “Convención sobre los derechos de los trabajadores migrantes y de los miembros de sus familias”, 18 de diciembre de 1990, n 45/158), según los cuales los trabajadores inmigrantes tienen derecho a un trato justo y no deben sufrir ningún tipo de discriminación. Además de la condición de extranjero, también la de irregularidad no debe ser considerada perjudicial para el acceso a los derechos civiles y sociales reconocidos a los trabajadores.

Se puede decir que la Unión Europea ha definido un enfoque equilibrado en materia de inmigración, para gestionar la migración legal y contrarrestar la inmigración ilegal.

La correcta gestión de los flujos migratorios implica la garantía de un trato justo de los ciudadanos de los terceros Países, que residen legalmente en los Estados miembros, la potenciación de las medidas para contrarrestar la inmigración ilegal, incluidos la trata y el tráfico, y la promoción de una mayor cooperación con los terceros Países en todos los ámbitos. La UE tiene como objetivo desarrollar un nivel uniforme de derechos y deberes para los inmigrantes legales, comparables a los de los ciudadanos de la UE, con el principio de solidaridad, según el cual, dado el Tratado de Lisboa, las políticas en materia de inmigración se rigen por el principio de solidaridad y de distribución equitativa de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero.(artículo 80 TFUE).<sup>523</sup>

---

<sup>523</sup> Romagnoli, G.C. (2020). (A cargo de) *La política de la inmigración en Italia y en Europa*. Milano. Franco Angeli.

Naturalmente, el hecho de que la Unión Europea no tenga un nivel real y unificado de gobierno y que las decisiones políticas se deriven de varios centros decisorios en su interior es, sin embargo, la clave de bóveda para entender el alcance meramente literal, sobre el tema de las migraciones, del principio de «solidariedad» mencionado en el art 67, apartado 2, TFUE. Ella emerge justo en el reparto de las cargas de la gestión de las políticas comunes sobre el asilo. Las tensiones entre los países de entrada o tránsito o países de destino se inscriben en un marco de negociación, mucho más amplio de las políticas de gestión de los flujos y de control de las fronteras europeas.

Es evidente que, se encuentran (y se enfrentan) los equilibrios económicos y de poder en una gran área geopolítica, con la pendiente dialéctica entre el modelo institucional tradicional, el Estado, y nuevas formas institucionales aún en desarrollo, desde donde ya se han desarrollado capacidades importantes sobre todo en términos de recursos financieros, de bienes y servicios.<sup>524</sup>

Un relieve significativo en el elaborado se ha asignado a las denominadas «primaveras árabes», a partir del inicio de 2011: todo el escenario geopolítico del Mediterráneo se ha visto afectado por un levantamiento rápido e impetuoso, que tuvo una especie de efecto dómimo sobre la aplicación de los flujos migratorios.<sup>525</sup>

En 2011 cae en incumplimiento a nivel internacional el sistema de acuerdos que en los años pasados había garantizado, en cierta medida, el control de los flujos migratorios en el Mediterráneo. El gobierno italiano, por su parte, dispone el estado de emergencia nacional y al mismo tiempo se concede un permiso de residencia de tipo humanitario a todos los migrantes procedentes del Norte de África en el periodo enero-abril de 2011. Los acontecimientos de la primera mitad de 2011 tienen un enorme impacto, destinados a durar mucho.

La nueva temporada además está dominada por una influencia cada vez más creciente sobre las políticas italianas por parte de las limitaciones europeas, que imponen la adaptación a los procedimientos comunitarios en términos de transposición de las directivas en materia de asilo, de acogida y de rechazos.

Internamente, una novedad es el aumento de solicitudes de asilo político, que ha dado vida a una nueva forma de acogida, llamada extraordinaria. Mirando la dimensión internacional, Italia no es el único País de Europa que se enfrenta al tema

---

<sup>524</sup> Casoli Casavola, H. (2020) *La integración en la sociedad pluralista y los migrantes*, en “Revista Trimestral de Derecho Público”, Carpeta 2, p. 381.

<sup>525</sup> Colucci, M. *Las épocas del gobierno de la inmigración en la Italia republicana*, en *Revista Trimestral de Derecho Público*, 2, 2019, p.421.

de las llegadas que tienen que ver con la crisis internacional posterior a 2011. Por su posición geográfica es también junto con Grecia entre los Países que han conocido con más regularidad la dimensión estructural y constante de los que llegan por mar.

El mayor crecimiento de las llegadas en 2011 y la posterior ampliación a la ruta del Mediterráneo Oriental y a los Balcanes han puesto de una forma inédita con respecto al pasado el tema de la respuesta europea a las migraciones, especialmente a las migraciones forzadas y a la gestión de las solicitudes de asilo. En 2011 se abre un periodo de constantes y frecuentes conflictos en relación con las políticas de emigración entre los Países pertenecientes a la Unión Europea.

Centrándonos únicamente en los que han afectado a Italia, el origen de esos conflictos se relaciona esencialmente a la Convención de Dublín.

El aumento de los barcos de camino hacia Italia, el elevado número de de accidentes y muertos en el mar, el debate sobre los rescates y sobre los faltados rescates por parte de las Autoridades Italianas y por parte de las organizaciones no gubernamentales han actuado en convergencia: la frontera marítima del sur de Italia ha saltado al centro del debate italiano e internacional. Dicha frontera de hecho junto con el resto de las fronteras de la zona de la Europa mediterránea ha comenzado a representar concretamente un campo de batalla tanto entre los Países de la Europa del Mediterráneo y la Unión Europea, como entre los Países de la Europa Mediterránea e los de la orilla Sur y Oeste de la cuenca: esa conflictividad ha pesado notablemente sobre las modalidades y la evolución de las decisiones italianas.

Con respecto al tema específico de este elaborado, cabe señalar que los estudios sobre las migraciones, en la perspectiva de género se han centrado en los múltiples aspectos de las discriminaciones a las que están sometidas las mujeres migrantes, en una especie de estratificación de la desventaja: discriminadas o en todo caso desfavorecidas, como mujeres e inmigradas, por último, como pertenecientes a una clase social baja, que concide con su inserción en empleos caracterizadas por subordinación social.<sup>526</sup>

Las mujeres inmigradas con hijos encuentran también mayores dificultades en relación con conciliación entre empleo y cargas de cuidado, acentuadas por la escasez en Italia de servicios de cuidado infantil a precios asequibles, además de la ausencia de una red parental de apoyo en las tareas de cuidado de los niños.

El informe “los extranjeros en el mercado laboral en Italia”, tratado por el Ministerio de Trabajo, registra que las mujeres extranjeras de procedencia

---

<sup>526</sup> Ambrosini, M, (2020). *Sociología de las migraciones*. Terza edizione, Il Mulino, Bologna.



extracomunitaria con hijos de edad preescolar tienen una tasa de empleo de 22, 7% frente a 48, 9% de las mujeres italianas en la misma situación.<sup>527</sup>

La insistencia en la necesidad de limitar los flujos migratorias procedentes de las costas de los Países del Norte de África, ha favorecido por parte del Gobierno Italiano de acuerdo con los Países de la Unión Europea una progresiva y articulada intervención en los contextos de tránsito situados en Oriente Próximo y en el Norte de África. Ya los acuerdos con Libia firmados con Gheddafi habían previsto la financiación de políticas del bloqueo del tránsito de migrantes, a través de la apertura de centros de detención directamente en Libia. En 2016-2017 el gobierno italiano llegó a acuerdos con las diversas facciones que controlan el territorio libio para una nueva estrecha, que suscitó polémicas y críticas por parte de las organizaciones humanitarias. La misma Unión Europea firmó un acuerdo con Turquía en 2016 para la contención de los flujos.

En los años posteriores a 2011 una de las cuestiones más controvertidas con respecto a las políticas de migración es la cuestión de la motivación de los flujos y la consiguiente respuesta institucional en términos de acceso al derecho de residencia.<sup>528</sup>

El elaborado ha examinado, especialmente, el perfil del trabajo que representa uno de los factores principales de la inmigración<sup>529</sup> y el mercado laboral que representa el primer ámbito social del País de destino con que el inmigrado entra en relación, hasta tal punto que la figura principal en los fenómenos migratorios es la, desde el punto de vista histórico, del trabajador que cruza las fronteras para buscar empleo<sup>530</sup>, sobre todo en un contexto social como el italiano donde se registra una tendencia sistemática de una fuerte disminución de la población joven adulta en las próximas décadas, además de una estructura económica y del mercado laboral, articulada en un montón de pequeñas empresas y caracterizada por una demanda relativamente baja de profesiones de medio-alto nivel y de la debilidad del Bienestar.<sup>531</sup> La estructura ocupacional de los inmigrantes muestra diferencias entre el

---

<sup>527</sup> Campomori, F. (2021). Una oportunidad perdida: la regularización de los extranjeros en riesgo de fracaso, OCIS, comentario n. 1, mayo 2021, <https://osservatoriocoessioniociale.eu/osservatorio/unoccasione-mancata-la-regularizzazione-degli-stranieri-a-rischio-fallimento>.

<sup>528</sup> Sociedad italiana de estadística, Asociación italiana estudios sobre la población, (2017). *Relación sobre la población. Las muchas caras de la presencia extranjera*. Bologna. Il Mulino.

<sup>529</sup> D'Onghia, M. *Inmigración ilegal y mercado laboral, ideas para una discusión*, en *Revista Trimestral de Derecho Público*, 2, 2019, p.463.

<sup>530</sup> Ambrosini M. (2011). *Sociología de las migraciones*. Bologna. Il Mulino; Zanfrini L. (2016). *Introducción a la sociología de las migraciones*. Bari. Laterza.

<sup>531</sup> *Relación sobre la población. Las muchas caras de la presencia extranjera en Italia* (2017), a cargo de S. Strozza y G. De Santis. Bologna, Il Mulino.

Norte y el Sur: en el Sur el empleo de los inmigrantes es menos regular y concentrado en actividades tradicionales. La mayoría de los inmigrados se encuentra en el sector secundario del mercado laboral, en el ámbito de los empleos caracterizados casi siempre por precariedad y ausencia de garantías.

Los principales ámbitos de inserción de los inmigrados en Italia son tres: bajo nivel de servicios, industria y agricultura<sup>532</sup>. Por lo que concierne al primer ámbito debe tenerse en cuenta el nuevo orden económico post-fordista, que ha producido, (y eso es particularmente claro en las grandes áreas urbanas) una solicitud de empleo servicial que a menudo se cumple por mano de obra inmigrante. Y sobre todo en las metrópolis, que la estructura profesional produce un crecimiento de los segmentos extremos de la jerarquía de empleo: por un lado aumentan los puestos de trabajo cualificados, por el otro los trabajos de baja cualificación. A eso hay que añadir que la crisis del Bienestar público, que resultando una reducción de los gastos sociales ha tenido como efecto un aumento de la demanda privada de servicios como aquellos para las personas (cuyo crecimiento sin embargo está relacionado también con el general envejecimiento de la población italiana), que por la mayoría está satisfecha por los inmigrados. El otro ámbito de inserción se relaciona con la entrada de los inmigrados en las empresas industriales y de servicios (excepto agricultura, servicio doméstico, actividades independientes). Destaca el papel de las regiones del Norte, sobre todo sur-oriental, donde los sistemas de producción basados en la pequeña y mediana empresa tienen cada vez más dificultades para encontrar mano de obra solicitada por actividades económicas en que el trabajo manual agotador y poco calificado no ha desaparecido en absoluto, pero es necesario para ayudar a las actividades calificadas y principalmente llevadas a cabo por la fuerza de trabajo italiana.

El tercer gran ámbito de inserción es el agrícola aunque en las áreas agrícolas del Norte la situación se ha evolucionado hacia un empleo en formas más regulares que un tiempo, en el Sur la situación sigue siendo bastante problemática.

Para muchos inmigrados, ese ámbito, constituye una perspectiva de inserción permanente (granjas, invernaderos) o una oportunidad limitada a determinados periodos del año (trabajo estacional) o por lo menos en el momento de la entrada, hasta al punto de que la agricultura ha sido el único sector que ha registrado, por los inmigrados, un balance positivo de empleo. La estacionalidad del empleo agrario permitía a los inmigrados elaborar proyectos migratorios flexibles, es decir que se

---

<sup>532</sup> Ambrosini M. (2001). *La fatiga de integrarse. Inmigrados y trabajo en Italia*. Bologna. Il Mulino.

producía un proceso continuo de entrada y salida del País, debido a la menor rigidez de los controles fronteros. Ahora que las más recientes normas sobre los ingresos y sobre la estancia en el territorio italiano se hacen cada vez más selectivas y rígidas, el inmigrado no solo está menos libre de elaborar un proyecto migratorio flexible, sino también se ve obligado a permanecer en una condición irregular, de ilegalidad. Además, para tener una idea más clara de las repercusiones que la población inmigrante tiene en los autóctonos, conviene considerar el impacto en términos porcentuales sobre el total de la población en las diferentes regiones y, posiblemente, también entre las distintas provincias.

Desde el punto de vista exquisitamente de derecho laboral, la tesis ha destacado límites y deficiencias de la legislación de reglamentación del trabajo de ciudadanos no comunitarios, esencialmente inadecuada con respecto a la más reciente evolución de las formas de trabajar y de los mercados laborales que desde hace tiempo requieren una superación definitiva de la esquemática- ya estéril-contraposición entre trabajo autónomo y trabajo por cuenta ajena.<sup>533</sup>

La observación de la más reciente evolución de los mercados del trabajo demuestra de forma clara que las relaciones laborales no solo son “menos subordinadas y más autónomas, como se señala incluso en el trabajo por cuenta ajena, en que por lo menos aumenta la autonomía de ejecución”, sino también «menos duraderas y menos uniformes,, “ya que el ámbito de los convenios laborales empieza a ser más limitado y más variado, incluso individualizado”. Constante es también el “aumento de formas y modalidades de trabajo para-autónomo o para-subordinado, que hacen menos rígida o menos clara la distinción convencional entre dependientes e independiente” límites de la legislación italiana en la normativa laboral de los ciudadanos no comunitarios que pero no terminan aquí.

De hecho, también independientemente de la actualidad de la contraposición binaria entre autonomía y subordinación, con respecto a la que no parece todavía posible registrar una unanimidad en doctrina, ningún intento de armonizar se ha realizado, de hecho, para hacer accesibles ciertas tipologías contractuales denominadas atípicas, desde hace tiempo reconocidas por nuestra legislación y que, por lo menos en abstracto, resultan accesibles para el empleo de fuerza de trabajo no comunitarias.

---

<sup>533</sup> Tiraboschi, M. (2011). *No comunitarios y trabajo atípico*, en “*Derecho de las relaciones industriales*”, 4, p.503.

Al final de este largo trabajo de investigación, quiero mencionar, casi en términos emblemáticos, uno de los mayores antropólogos que se ha ocupado de “diversidad cultural”, Clifford Geertz,<sup>534</sup> que describe una propuesta propia acerca de la libre convivencia civil entre culturas diferentes y que puede constituir el paradigma cultural no menos que jurídico para abordar el tema de la inmigración,

integrado en la lógica de los derechos sociales:”*El primer paso es sin duda aceptar la profundidad de las diferencias, el segundo comprender lo que son esas diferencias; y el tercero construir un tipo de vocabulario en que ellas puedan formularse públicamente*”.Y en esto se ha inspirado la tesis.

---

<sup>534</sup> Geertz C. (1991).*Antropología interpretativa*. Bologna. il Mulino.

## **1. FONTI CONSULTATE**

### **CONVENZIONI**

1. Convenzione di Ginevra del 1926
2. Convenzione OIL n. 143/1975 (ratificata dalla l. 10 aprile 1981, n. 158),
3. Le convenzioni n.97, n.143, per contrastare il fenomeno dell'immigrazione clandestina e la raccomandazione n.151.
4. Convenzione sull'eliminazione di discriminazione nei confronti delle donne CEDAW(1981)
5. Convenzione NEW-YORK sui diritti del fanciullo, DEL 20 NOVEMBRE 1989
6. Convenzione del Consiglio d'Europa n. 93/1997 sul pari trattamento in tema di sicurezza sociale
7. Patto internazionale sui diritti civili e politici
8. Protocollo addizionale sul TRAFFICKING
9. Trattato che sostituisce la Comunità economica europea del 25/03/1956
10. Regolamento di Dublino (2003/343/CE) - Dublino III (2013/604/CE).
11. Carta dei diritti fondamentali della comunione europea legge n. 138 del 13/08/2011

### **DIRETTIVE**

1. Direttiva n. 97/80/CE sulla discriminazione
2. Direttiva n. 1986/613/CEE
3. Direttiva n. 1993/04/CE
4. Direttiva n. 2000/34/CE
5. Direttiva n. 2002/73/CE sulla parità del trattamento sul lavoro
6. Direttiva n. 2004/38
7. Direttiva n. 2010/04/CE
8. Direttiva n. 2010/18/UE
9. Direttiva n. 2011/36/UE
10. Direttiva n. 2014/36/UE

## **COMUNICAZIONI**

1. Comunicazione della Commissione Europea su Immigrazione, Integrazione ed Occupazione del 2003
2. (COM/2003/336.def), evidenzia come l'ingresso e l'integrazione dei lavoratori dei Paesi terzi nel mercato del lavoro, rappresentano strumenti indispensabili per far fronte all'invecchiamento demografico della popolazione dei Paesi Membri.
3. COM/2016/0197 final.
4. COM/2017/252 e 253

## **RISOLUZIONI**

1. GA Risoluzione 34/180 del 18/12/79 entrata in vigore nel settembre 1981
2. Assemblea generale delle Nazioni Unite, Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (ICMW), 18 dicembre 1990. Risoluzione n.45/158.
3. Dich. Vienna sui diritti umani 1993, riconosciuti già dalla Dichiarazione Universale.

## **LEGGI**

1. Legge n. 87 del 11/03/1953
2. Legge n. 118/1971
3. Legge n. 151/1975
4. Legge n.155/81 riguardante l'adeguamento delle strutture e delle procedure per la liquidazione delle pensioni e per i trattamenti di disoccupazione e misure urgenti in materia previdenziale e pensionistica.
5. Legge n. 123/1983
6. Legge n. 943/86
7. Legge n. 416/1989 Martelli

8. Legge n. 125/1991
9. Legge n. 04/1992
10. Legge n. 943 del 30/12/1996 Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori ex comunitari immigrati e contro l'immigrazione clandestina
11. Legge n. 40/1998
12. Legge n. 388/2000
13. Legge n. 142/2001
14. Legge n. 189/2002
15. Legge n. 228/2003
16. Legge n. 228 del 11/08/2003
17. Legge n. 296/2006
18. Legge n. 94 del 15/07/2009 Inserisce nel codice penale l'art. 600 Octies
19. Legge n. 92 del 28/06/2012
20. Legge n. 172 del 01/10/2012 in attuazione della convenzione di Lanzarote prevede circostanze aggravanti per pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni
21. Legge n. 98 del 09/08/2013
22. Legge n. 199 del 29/10/2016 che modifica l'articolo art. 603 bis del codice penale intermediazione illecita sfruttamento del lavoro
23. Legge Biagi
24. Legge Zampa

## **DECRETI LEGISLATIVI**

1. Decreto legislativo n. 589/1995
2. Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).
3. Decreto legislativo n. 151/2001
4. Decreto legislativo n. 63/2003 "Riforma della disciplina in materie dell'orario di lavoro in attuazione delle Direttive 93/04/CE e 2000/34/CE
5. Decreto legislativo n. 63 del 08/04/2003

6. Decreto legislativo n. 66/2003
7. Decreto legislativo n. 276/2003
8. Decreto legislativo n. 81/2008 (Testo unico in materia di tutela della salute nei luoghi di lavoro, che si applica anche a lavoratori migranti extracomunitari e appartenenti alla UE)
9. Decreto legislativo n. 160/2008 (Norme sui ricongiungimenti familiari)
10. Decreto legislativo n. 109 del 16/07/2012 (Legge Rosarno) di attuazione della Direttiva 2009/52/CE
11. Decreto Minniti – Orlando
12. Decreto legislativo n. 80 del 15/06/2015
13. DLgs.145/2005 dà attuazione alla normativa comunitaria sull'attuazione del principio della parità di trattamento tra uomini e donne con riguardo all'accesso al lavoro, alla formazione e promozione professionale e alle condizioni di lavoro.



## **DECRETI LEGGE**

1. Decreto legge n. 248/2007 in materia di retribuzione dei soci di cooperativa
2. D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, 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 gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (G.U. Serie Generale 4 ottobre 2018, n. 231).

## **CIRCOLARI**

1. Circolare n. 3/2018 dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro

### **1.1. Giurisprudenza**

C. giust. causa C-29/69, Stander.

C. giust. causa C-11/70, InternationaleHandelsgesellschaft.

C. giust. causa C-4/73, Nold.

C. giust. Causa C-66/85.

C. giust. Causa C-85/96.

C. giust. causa C-260/89, ERT.

C. giust. causa C-64/00, Booker Aquaculture. C. giust. causa C-112/00, Schmidberger.

C. giust. causa C-121/00, Hahn.

C. giust. causa C-36/02, Omega.

C. giust. causa C-144/04, Werner Mangold. C. giust. C-291/05.

C. giust. Causa c-22/08

C. giust. Causa c-306/08

C. giust. Chakroun, causa C-578/08.

C. giust. Ue, cause C-92/09 e C-93/09, Volker.

C. giust. C-355/10.

Corte Europea diritti dell'uomo, n.12738/10.

C. giust. causa C.356/11 e C-357/11.

C. giust. Causa c-544/11

C. giust. causa c-87/12.

C. giust. Causa c-140/12

C. giust. Causa c-270/13

C. giust. Causa C-333/13

C. giust. Causa C-67/14

C. giust. Causa C-308/14

Corte Europea diritti dell'uomo c.d. "sentenza Tarakhel", 2014.

Corte Europea diritti dell'uomo Sentenza 57433/15

C. giust. Causa c-651/19

### **Corte Costituzionale**

Corte Cost. n.1/67.

Corte Cost. 120/67.

Corte Cost.67/1998.

Corte Cost.309/1999.

Corte Cost. n. 376/2000.

Corte Cost. n. 509/2000.

Corte Cost. n. 187/2004.

Corte Cost. n. 224/2005.

Corte Cost. n.432/2005.

Corte Cost. n. 368/2006.

Corte Cost. N.22/2007

Corte Cost. n. 3/2008.

Corte Cost. n. 148/2008.

Corte Cost. n. 299/2010.

Corte Cost. n.61/2011

Corte Cost. n. 51/2015.

### **Corte di Cassazione**

Cass. n.1714/2001.

Cass. n. 1117/2005.

Cass. n. 16415/2005.

Cass. n.12680/2009.

Cass. n. 21799/2010.

Cass. n. 8398/2014.

Cass. Ord. n. 6000/2017.

Cass. n. 4951/2019.

### **Cassazione Sezione Penale**

Cass. n.3368 /2004.

Cass. n. 32 525/2010

Cass. Sez. V n. 40045/2010.

Cass. n. 50379/2014.

Cass. Sez. IV n.14709/2018.

Cass. Sez. I n. 29832/2018.

### **Consiglio di Stato**

C.d.S. Sez. I parere del 28 febbraio 2001, Sez. n. 76/2001.

C. d. S. Sez. IV n. 1712/2005.

C.d.S. n.2165/2015.

C. d. S. n.3879/2015.

C. d. S. n. 326/2017.

### **Tar**

TAR. Emilia Romagna, Parma, n. 29/2004.

TAR Piemonte-Torino 27 marzo 2008-14 aprile 2008, n.615.

TAR Sicilia-Palermo 24 aprile 2009-6 maggio 2009, n.865.

TAR Sicilia – Catania, 5 giugno 2009-23 giugno 2009, n.1185

### **Tribunali di merito**

Trib. Milano, 13 marzo 2004 (ord.).

Trib. Monza, 2 marzo 2005 (ord.).

## 1.2 Bibliografia

AA. V.V. (1982). Il diritto del lavoro nel "laboratorio Weimar" (a cura di Vardaro e Arrigo, G.), Roma, Edizioni Lavoro.

A.A.V.V. (1988). Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano, Atti del convegno di Parma del 30-31 ottobre 1985, Padova.

A.A.V.V. (1994). Lavoro e discriminazione, in: Atti dell'XI Congresso Nazionale di Diritto del lavoro, Gubbio, Milano, Giuffrè.

A.A.V.V. (1997). La ricerca qualitativa, Roma, La Nuova Italia Scientifica.

AA.V.V. (2001). L'Europa dei diritti, a cura di R. Bifulco- M. Cartabia-A. Celotto, Bologna.

AA. V.V. (2004). Diritto degli stranieri, (a cura di Nascimbene, B.), Padova.

AA.V.V. (2012). L'evoluzione costituzionale delle libertà e dei diritti fondamentali. Saggi e casi di studio, Torino.

AA.V.V. (2016). From Refugees to Workers Mapping Labour-Market Integration Support Measures for Asylum Seekers and Refugees in EU Member States, vol. I, Comparative Analysis and Policy Findings, Bertelsmann Stiftung.

AA.V.V. (2016). Atlante Sprar.

Accardo, S. (2006). Un anno di corsa. Milano. Sironi.

Adinolfi, A. (2011). Il diritto alla vita familiare nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea in "Riv. Dir. Internaz."

Aguado, A.L. (2012). *Nuevos retos en la Lucha contra la Trata de Personas con Fines de Explotacion sexual* Editorial Civitas. Madrid.

Ales, E., *Il diritto alle prestazioni sociali dei migranti economicamente non attivi: una parola definitiva dalla Corte di giustizia*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2017, n. 154

Aliprantis, N. (2009). Les droits sociaux dans les instruments europeens et internationaux. Defis a l'echelle mondiale. Bruxelles.

Alpa, G., (2016). Diritto privato europeo. Milano.

Ambrosini, M. (2001). La fatica d'integrarsi: immigrati e lavoro in Italia. Bologna. il Mulino.

Ambrosini, M. (2005). Sociologia delle migrazioni. Bologna. il Mulino.

Ambrosini, M. (2011). Sociologia delle migrazioni. Bologna. Il Mulino

Ambrosini, M, (2020). *Sociologia delle migrazioni*. Terza edizione, Il Mulino, Bologna.

Ambrosoli, L. (1999). Carlo Cattaneo e il federalismo, Collana Cento libri per mille anni, Ist. Poligrafo e Zecca dello Stato.

Anastasi, A. (2003). Globalizzazione, integrazione, europea e delle tutele sociali, in Atti del Congresso Internazionale “Globalizzazione, integrazione regionale e diritto del lavoro”, in “Rivista di Diritto dell’integrazione e unificazione del diritto in Europa e America Latina”.

Anderson, B. (2010). Migration, immigration controls and the fashioning of precarious workers, in “Work, Employment and Society”, vol.24, n.2.

Angeli, V. (2012). Diritti umani, sette lezioni. Torino. Giappichelli.

Baldassare, A. (1997). Diritti della persona e valori costituzionali. Torino. Giappichelli.

Baldi, S. (1994). Gli italiani in Tanzania: Ieri e Oggi. Roma. CSER.

Ballestrero, M.V. (1993). Dopo la 1.125/1991: Valutazioni, esperienze e prospettive.

Ballestrero, M.V. (2000). Brevi osservazioni su costituzione europea e diritto del lavoro, in Lavoro e diritto,4/2000.

Ballistreri, M. (2009). Bilateralità e diritto del lavoro in Italia, in “Diritto e Pratica del Lavoro”, n.18.

Ballistreri, M. (2010). For a sole Labour Law in Eastern and Southern Europe, in Aa.Vv. Ed. Edas, Messina.

Ballistreri, M., (2013), *La nuova contrattazione collettiva e il salario minimo legale in Italia*, in “Revista de Estudios Económicos y Empresariales”, Universidad de Extremadura, Centro Universitario de Placencia.

Ballistreri, M. (2015). Il diritto del lavoro, i diritti sociali: nuovi paradigmi nella crisi storica dello stato-nazione in Revista de Estudios Económicos y Empresariales, n.27.

Ballistreri, M., (2019) *Após Gotemburgo: reflexões sobre direitos sociais na União Europeia*, in “Minerva”, Revista de Estudos Laborai, Universidade Lusitana Editora, Lisbona.

Ballistreri, M., (2019) “*Compenso minimo legale*”, *subordinazione e contrattazione collettiva*, in “Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro”, 3.

Balsamo F., (2003). *Famiglie di migranti. Trasformazione dei ruoli e mediazione culturale*. Roma, Carocci.

Barak, A. (2012). Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations, Cambridge, Cambridge University Press.

- Barbera, M., (2000). La sfida dell'eguaglianza, in "RGL", I.
- Barbera, M. (2007). Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Milano. Giuffré.
- Barberis, E., Sergi, V. (2016), Politiche attive per il mercato del lavoro nella crisi: il quadro europeo e il caso italiano. Bari.
- Barilaro, C. (1994). L'immigrazione straniera in Sicilia. L'immigrazione straniera in Sicilia. Messina, Sicilia: Facoltà Magistero dell'Università di Messina.
- Basso P. (2010). (A cura di). Razzismo di Stato, Stati Uniti, Europa, Italia. Milano. F. Angeli.
- Bavaro V. (2007). Note su enti bilaterali e libertà contrattuale, in "il Lavoro nella Giurisprudenza", n. 12. Bari. IRIS Università.
- Benelhocine, C. (2012). The European Social Charter, "Pubblicazioni del Council of Europe", Paris.
- Benlook Sanz P. (2012). *Mujeres Extranjeras victmas de la violencia de género: una recapitulacion critica de las politicas y normativa de Extranjeria*, in *Revista del Ministerio de trabajo, Micraciones y Seguridad Social: ISSN 2254-3295, n.extra 100*
- Benlolo Carabot, M. (2012). Les droits sociaux dans l'ordre juridique de l'Unioneuropéenne. Entre instrumentalisation et «fondamentalisation»? , in *La justiciabilité des droits sociaux: vecteurs et résistances*, Actes du colloque tenu au Collège de France, Paris, 25 et 26 mai. (A cura di Roman). Paris.
- Benvenuti, M., *Diritti sociali*, in *Dig. Disc. Pubbl., Agg.*, Torino, 2012, p. 220
- Biasi M., *Il salario minimo legale nel "Jobs Act": promozione o svuotamento dell'azione contrattuale collettiva?*, in "WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 241/2015
- Billari, F. C., Dalla Zuanna, G. (2008). *La Rivoluzione dalla culla. Il declino che non c'è*, Collana Itinerari, Milano. Ed. Università Bocconi.
- Bobbio, N. (1990). *L'età dei diritti*, Torino. Einaudi.
- Bobbio, N. (1995). *Eguaglianza e libertà*. Torino. Einaudi.
- Bobin -Olivier, S. (1999). *La référence aux droits sociaux fondamentaux dans le traité*, Bologna. il Mulino.
- Bonetti, P. (1993). *La condizione giuridica del cittadino extracomunitario*. Rimini.
- Bonetti, P. (2004). *L'assistenza e integrazione sociale*, in *Diritto degli stranieri a cura di Nascimbene*. Padova.

Bovero M. (2001). Diritti e democrazia costituzionale, in A.A.V.V., Diritti fondamentali. Un dibattito teorico. (a cura di) Vitale, E. Bari.Ed. Laterza.

Brancato, F. (1977). La svolta dei comuni e l'emigrazione, in storia della Sicilia. Palermo, in L'emigrazione Siciliana. Sanfilippo M. (2007). ASEI.

Brancato, F. (1995). L'Emigrazione siciliana negli ultimi cento anni. Cosenza. Pellegrini.

Briani, V. (1980). Il lavoro italiano in Africa. Roma, MAE.

Calafà, L. (2007). Paternità e lavoro, Bologna. il Mulino.

Calamandrei, P. (2007). Discorso sulla Costituzione e altri scritti, Napoli.

Caneva, E. (2016). La nuova emigrazione italiana cosa ne sappiamo, come ne parliamo, in Cambio, Anno VI, Numero 11.

Cappuccio, L. (2011), in Cartabia M. (A cura di). Dieci casi sui diritti in Europa, Bologna. il Mulino.

Capuana, L. (1974). Gli americani di Rabbato 1909. Torino. Einaudi.

Card, D., Kruger, A., (1994) *Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania*, in "The American Economic Review".

Cardano, M. (2011). La ricerca qualitativa (Manuale). Bologna. il Mulino.

Carinci, F. (1998). Prefazione a Diritto del lavoro. Commentario. Torino. Utet.

Carluccio, C. (2017). Salute e sicurezza sul lavoro del lavoratore migrante tra conferme e sviluppi, in "DSL"01.

Cartabia, M. (2007). L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione europea, in Cartabia, M. (a cura di). I diritti in azione. Bologna. Il Mulino.

Casoli Casavola, H. (2020). L'integrazione nella società pluralista e i migranti, in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, fasc.2

Cassese, S. (1975). Lo spazio giuridico globale, Laterza, Roma-Bari. 2006.

Cassese, A. (2009). I diritti umani oggi, Roma-Bari. Laterza.

Cassese, S. (2016). Stato in trasformazione, in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, fasc.2.

Castles S. Le migrazioni del ventunesimo secolo come sfida per la sociologia, in "Mondi migranti" n. 1 - 2007, Franco Angeli. Milano

Castles S., Miller M. (2012).L'era delle migrazioni, Odoja. Bologna.

Castelli, N. (2003). Politiche dell'immigrazione e accesso al lavoro nella Legge Bossi Fini, in "Diritto Lavoro", n.2.



Celotto A., Pistorio G. (2004). La validez jurídica de la carta de los derechos fundamentales de la Unión europea (revista jurisprudencial 2001-2004), en *Giur. it.*

Chiara, L. (2005). Dinamiche finanziarie e ceti urbani a Messina tra '800 e '900, in L. Chiara (a cura di), *Attività produttive e dinamiche socio-culturali in Sicilia in età moderna e contemporanea*. Roma. Aracne.

Chiara L., Frisone F. (2016). *Immigrazione ed emigrazione in Italia*, in *Immigrazione e condizione giuridica dello straniero* a cura di Moschella G. e Buscema L., Roma. Aracne.

Chiaromonte, W. (1968). La nozione di “lavoratore migrante” e di “vantaggiosociale” nel Regolamento n.1612 in “RDSS”, 2007.

Chiaromonte, W. (2008). *Le prestazioni di assistenza sociale per i cittadini noncomunitari ed il principio di non discriminazione. Una rassegna critica della giurisprudenza nazionale ed europea*, *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, Ed. F. Angeli, Fasc.117.

Chiaromonte, W. (2011). *Welfare locale e immigrazione. Il contenzioso sulla legislazione regionale in materia di integrazione degli stranieri*, in “*Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*”, 132.

Cinelli, M. (1989). *Dimensione sociale del Mercato Unico Europeo e diritto della sicurezza sociale*, in *Dimensione sociale del mercato Unico Europeo*, Atti del Convegno di Ascoli Piceno, 27-28 ottobre 1989. Milano. Giuffré Editore.

Cipri, D. F. (1995). *Lo zio di Brooklyn*. Milano. Bompiani.

Colucci M. (2019) *Le stagioni del governo dell'immigrazione nell'Italia repubblicana*, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2.

Coluccia, A.F. (2008). *Immigrazione nuove realtà e nuovi cittadini*. Milano, F. Angeli.

Corbetta, P. (1999). *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*. Bologna. il Mulino.

Cortese, E. R. (2014). *Lo straniero e il giudice civile*. Torino. UTET.

Costa, P. (2008). *Alle origini dei diritti sociali “Arbeitender Staat” e tradizione solidaristica*”, in G. Gozzi, (A cura di), *Democrazia, diritti, costituzione*. Bologna. Il Mulino.

Cucchi, D. (2018). *Storie di azione e contrattazione collettiva–H&M: un accordo integrativo per bilanciare esigenze organizzative e di conciliazione vita-lavoro*, in “*Archivio interventi Bollettino ADAPT*”.

Dagnino, E., Tomassetti, P., Tourres, C. (2016). Il “lavoro agile” nella contrattazione collettiva oggi, Analisi sui contenuti di 915 contratti della banca dati, ADAPT University Press.

D’Alberti, M. (2016). L’Unione europea e i diritti in “De Jure,” Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, fasc.3.

Dal Lago, A. (1999). Non-persone, l'esclusione dei migranti in una società globale. Milano. Feltrinelli.

Dalle, P.S. (2005). Manual de metodologia; construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología, in P. S. Dalle, construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología, Buenos Aires. Bibliotecas Virtuales Clacso.

D’Antona, M. (1994). Armonizzazione del diritto del lavoro e federalismo nell’Unione europea, in “Rivista Trimestrale di Diritto Processuale Civile”.

Deakn, S., F. (1999). Il diritto Wilkinson del lavoro e la teoria economica: una rivisitazione, in “Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali”.

De Búrca, G. (2011). Text, Cases and Materials. Eu Law. of Craig.

Decimo, F. (2005). Quando emigrano le donne. Percorso e reti femminili della mobilità transnazionale. Bologna. il Mulino.

Decimo, F., Sciortino, G. (2006). Stranieri in Italia. reti migranti. Il Mulino.

De Filippo, E. (1994). Le lavoratrici “giorno e notte”, in Vicarelli G. (A cura di). Le mani invisibili. La vita e il lavoro delle donne immigrate. Roma, Ediesse.

De Luca Tamajo, R. (2018), *Incertezze e contraddizioni del diritto sindacale italiano: è tempo di regolamentazione legislativa*, in “Rivista Italiana di Diritto del Lavoro”, 2.

De Santis, G. (2018). Caporalato e sfruttamento di lavoro: politiche criminali in tema di protezione del lavoratore. Pregi e limiti dell’attuale disciplina. Prima parte, in “Responsabilità civile e previdenza”, fasc. 5.

De Schutter, O. (2002). La contribution de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne à la constitutionnalisation du droit de l’Union européenne. Bruxelles.

Di Martino, A. (2015). “Caporalato” e repressione penale: appunti su una correlazione (troppo) scontata, in Riv. Trim. dir. pen. Contemporaneo, n.2.

Diez-Picazo, L.M. Ponthoreau, M.C. (1991). The Constitutional Protection of Social Rights: Some Comparative Remarks, in “European University Institute”, EUI LAW.

Dlakin, S., Wilkinson, F. (1999). Il diritto del lavoro e la teoria economica: una rivisitazione, in “Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali”.

D’Onghia, M. Immigrazione irregolare e mercato del lavoro. spunti per una discussione, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 2, 2019.

Dumont W.A., (1993), «*Famiglia e movimenti migratori*», in Scabini E., Donati P., *La famiglia in una società multi-etnica*, Studi interdisciplinari sulla famiglia n.12, Vita e Pensiero, Milano, pp. 217 e ss..

Esposito, M., Gaeta, L., Zoppoli, A. (2013). Istituzioni di diritto del lavoro e sindacale. Torino. Giappichelli.

Farina B. M., *Diritti sociali e prospettive di sviluppo del Welfare europeo*, Bologna, il Mulino, 2008, p. 147.

Favaro, G. (1994). “Diventare madri nella migrazione” in *Marginalità e Società* n.28, Milano. F. Angeli.

Favaro G. (2000). «*Le famiglie immigrate: microcosmo di affetti, progetti, cambiamento*», in Nanni W., Vecchiato T., (a cura di), *La rete spezzata. Rapporto su emarginazione e disagio nei contesti familiari*, Caritas Italiana e Fondazione E. Zancan, Milano. Feltrinelli, p. 46

Favaro. G., Tognetti Bordogna M. (1991). *Donne dal mondo: Strategie migratorie al femminile*. Guerini e Associati.

Favilli, C. (2008). *La non discriminazione nell’Unione Europea*. Bologna. il Mulino.

Fernandez Collados, M.B.(2012). *Il nuovo ruolo dell’intermediazione del lavoro nella crisi economica: le agenzie private di collocamento dopo la ley n. 35/2010*. Editoriale Scientifica.

Ferrajoli, L. (2001). *Diritti fondamentali*, in Ferrajoli L. *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, a cura di Vitale, E. Laterza. Roma-Bari.

Ferrajoli, L. (2008). *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Roma – Bari, Laterza.

Ferrajoli L. (2010). Politiche contro gli immigrati e razzismo istituzionali in Italia. In P. Basso (ed.), *Razzismo di Stato. Stati Uniti, Europa, Italia*. Milano. F. Angeli.

Ferrara, M.D. (2017). Status degli stranieri e questioni di welfare tra diritti e inclusione sociale, in “*Rivista di Diritto della Sicurezza Sociale*”.

Ferrera, M. (2007). “Trent’anni dopo, Il welfare state europeo tra crisi e trasformazione”, in *Stato e Mercato*, Bologna. il Mulino, 3.

Ferrero, M., Perocco, F. (2011). Razzismo al lavoro. Il sistema della discriminazione sul lavoro, la cornice giuridica e gli strumenti di tutela, F. Angeli.

Fiorini E., *Il ricongiungimento familiare. L'esperienza dell'Avvocato*". p.45 e s.s., in *Immigrazione e diritti umani nel quadro legislativo attuale*, (a cura di), Costanzo P., Mordeglia S., e Trucco L., Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Genova, Collana di monografie, Giuffrè Editore.

Foderaro, S. (1960). L'emigrazione europea e particolarmente italiana nel continente africano. Roma. Atel.

Fontana, G. (2016), *La Carta Sociale Europea e il diritto del lavoro oggi*.

Franceschetti, L. N. (2014). Immigrazione, inclusione, cittadinanza, Legalità. in L. N. Franceschetti, Immigrazione, inclusione, cittadinanza, Legalità Napoli, Editoriale Scientifica.

Freedland, M., Costello, C. (2014). Migrants at Work and the Division of Labour Law, in Costello, C., Freedland, M. (A cura di). Migrants at Work. Immigration Vulnerability in "Labour Law, Oxford University Press".

Gallino, L (2007). Il lavoro non è una merce. Contro la flessibilità. Roma-Bari. Ed. Laterza.

Gallo S., (2012). Sin cruzar las fronteras. Las migraciones internas desde la Unión de Italia hasta la actualidad, Roma-Bari, Laterza; Romero F. Emigración e integración europea, 1945-1973, Roma, Ediciones Lavoro. 1991.

Gargiulo, E. (2018). Una filosofia della sicurezza e dell'ordine. Il governo dell'immigrazione secondo Marco Minniti, in Meridiana, n. 91.

Gasperoni, G. (1996). Metodo e tecniche nelle scienze sociali, in Enciclopedia delle scienze sociali. In G. Gasperoni, Metodo e tecniche nelle scienze sociali, in enciclopedia delle scienze sociali vol.5, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana.

Geertz C. (1991). Antropologia Interpretativa. Bologna. Il Mulino.

Ghera, E. (2006). Subordinazione Statuto protettivo e qualificazione del rapporto di lavoro, in "Giornale di Diritto del Lavoro e relazioni Industriali", n. 109.

Ghezzi, G. (2002). Dove va il diritto del lavoro? Afferrare Proteo, in Lav. dir., n.3.

Gianfrotta, F. (2017). Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: luci e ombre di una riforma necessaria. Come cambia la tutela penale dopo l'approvazione della legge.

Giannini M.S. (1986). Il pubblico potere. Stati ed Amministrazioni pubbliche, Bologna. Il Mulino.

Gianniti, P. (2013). (A cura di). I diritti fondamentali dell'Unione europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona, Bologna. Zanichelli.

Gierotto, A. (2000). L'immigrazione straniera a Milazzo. Milazzo. Sistem.

Giubboni, S. (1997). Cittadinanza Comunitaria e sicurezza sociale: Un profilo critico, in "Argomenti di Diritto del lavoro", n.6.

Giubboni, S. (2003). Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea. Bologna. Il Mulino.

Giubboni, S. (2003). L'incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". INT.13.

Giuliani, A. (2012). I reati in materia di "caporalato", intermediazione illecita sfruttamento del lavoro. Padova: University Press, 2015, e Scorza, Le novità rilevanti per il diritto penale nelle recenti manovre "anti-crisi", in "Legisl. Pen".

Glaser B.G. e Strauss A. (1967) *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative research.*- La ricerca qualitativa, Chicago. Taylor & Francis.

Gozzi, G.I. (1997). (A cura di) *Democrazia, diritti, costituzione.* Bologna. il Mulino.

Gragnoli, E., Palladini, S., (2011), *I principi costituzionali in materia di retribuzione e la loro applicazione giurisprudenziale*, in *La retribuzione*, 2011, Utet, Torino.

Guala, C. (1991). *I sentieri della ricerca sociale*, Roma, Carocci.

Guarriello F., *Verso l'introduzione del salario minimo legale?*, in Carinci F. (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi*, ADAPT *Labour Studies e-Book series* n. 40., 2015.

Guastini, R. (1994). "Diritti" in *Analisi e diritto*, "Ricerche di giurisprudenza analitica", Torino, Giappichelli.

Habermas, J. (2002). *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia.* Feltrinelli.

Habermas, J. (2012). *In Questa Europa è in crisi.* Laterza, Roma-Bari.

Hennette, S. Piketty, T. Sacriste, G. Vauchez, A. (2017). *Democratizzare l'Europa*, Milano, Ed. La nave di Teseo.

Husson, M., Sommeiller, E., Vincent, C., (2020), *Minimum wage in France*

Iliopoulos-Strangas J. (2009). *Perspectives nationales et internationales des droits* in Gozzi, G. (a cura di) *Democrazia, diritti, Costituzione*, il Mulino. Bologna. 1997, in *Quaderni di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, n.2.

Izzi, D. (2005). *Eguaglianza e differenze nei rapporti di lavoro.* Napoli. Jovene.

- Kant, I. (2017). *Fondazione della metafisica dei costumi*. Roma-Bari.
- Kaplan, A. (1990). *The Conduct of Inquir*. New York. Harper and Row.
- Kelsen, H. (1966). *I fondamenti della democrazia* (1929), trad. it. Bologna. Il Mulino.
- Khan-Freund, O. (1954). con il classic *Intergroup Conflicts and their Settlement*, in “The British Journal of Sociology”.
- Koser. K. (2009). *Le migrazioni internazionali*, in Koser, *Le migrazioni internazionali*, Bologna. Il Mulino.
- Lagomarsino, F. (2006). *Esodi ed approdi di genere: Famiglie transnazionali e nuovemigrazioni dall'Ecuador*, Milano. Franco Angeli.
- Lehmbruch, G., Schmitter P.C. (1982). *La politica degli interessi nei paesi industrializzati: modelli di politica neocorporativa*. Bologna. Il Mulino.
- Lo Faro, A. (1999). *Europei, comunitari e comunitarizzati: i contratti collettivi nell’era della Sovranazionalità*, in “Rivista giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale”.
- Lodigiani, R. (1994). "Donne migranti e reti informali", in “Studi Emigrazione”, XXXI, n.115.
- Lucarelli, A. (2003). *Diritti sociali e principi “costituzionali” europei*, in Lucarelli, A. Patroni Griffi (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, in “Quaderni della Rassegna di Diritto Pubblico Europeo”, Esi, Napoli.
- Lyon-Caen, G. (1992). *L'infiltration du droit du travail par le droit de la concurrence*, in “Droit Ouvrier”.
- Lyon-Caen, A. e G. (1993). *Droit social international et européen*. Paris.
- Lyon A.- Caen Sciarra S. (1998). *La Convenzione di Roma e i principi del diritto del lavoro*, in *Quaderni di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, n.20.
- Macioti, M. V. (2006). *Migrazione al femminile*. Macerata: Eum Edizioni Università di Macerata.
- Macioti, M.I., Pugliese, E. (2010). *L'Esperienza migratoria. Immigrati e rifugiati in Italia*, Roma-Bari. Laterza.
- Magnani, M., (2010), *Il salario minimo legale*, in “Rivista Italiana di Diritto del Lavoro”, 4, I.
- Magnani, M. (2015). *Problemi giuridici del salario minimo legale nell’ordinamento italiano*. In “Giurisprudenza Italiana”.

Magnani M. (2015), *Salario minimo*, in Carinci F. (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi*, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 40.

Manacorda, S. (2018). Il contrasto penalistico della tratta e del traffico di migranti nell'estate della chiusura delle frontiere, in "Diritto penale e processo".

Mancini, G. F. (1988) Principios fundamentales de derecho laboral en el ordenamiento europeo, en AA.VV., El trabajo en derecho comunitario y el ordenamiento italiano, actos de la conferencia de Parma de 30-31 de octubre de 1985, Padova.

Mancini, F. (1993). in Riv. it. dir. lav., ora in P. Ichino. (2008). (A cura di), Il diritto del lavoro nell'Italia repubblicana, Teorie e vicende dei giuslavoristi dalla Liberazione al nuovo secolo, Milano. Giuffrè.

Mancini, F. (2008). in Riv. it. dir. lav., (1993) ora in P. Ichino (a cura di), Il diritto del lavoro nell'Italia repubblicana, Teorie e vicende dei giuslavoristi dalla Liberazione al nuovo secolo, Milano. Giuffrè.

Marrocco, M.,(2017), *Il salario minimo legale nel primo europeo*, in "Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali".

Marshall, T. H. (2002). Cittadinanza e classe sociale, (a cura di S. Mezzadra), Roma-Bari. Ed. Laterza.

Massey, Douglas S. (2017). Comprender las migraciones internacionales: teorías, prácticas y políticas migratorias. Barcelona España, Bellaterra.

Mazzarella, F. (2012). Una crisi annunciata. Aporie e incrinature dello Stato liberale di diritto, in Quaderni fiorentini, fasc.4.

Mazzotta, O. (2013). Diritto del lavoro. Il rapporto di lavoro. Milano, Giuffrè.

McBritton, M. (2017). Migrazioni Economiche e ordinamento italiano, una prospettiva giuslavoristica. Ed. Cacucci.

Mengoni, L., (1996), *Il diritto vivente come categoria ermeneutica*, in *Ermeneutica e dogmatica giuridica*, Giuffrè, Milano

Mengoni, L. I. (1998). I Diritti sociali, in "Argomenti di Diritto del Lavoro", n.1.

Mengozi, P. (2016). L'immigrazione e la Giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE, Il Diritto dell'UE, n.3.

Monerero Perez J.L. (2015). *El sistema universal de los derechos humanos*, por José Luis Monereo Pérez (dir.), in *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, ISSN-e 2282-2313, vol. 3,

Monerero Pérez J.L. (2019). *La dignidad del trabajador: Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales*, *Revista Derecho del Trabajo y Proteccion Social*, ISSN-e 2660-7360, vol. 1 n. 1

Monereo Pérez J. L. (2021), *Políticas de inmigración y mercados de trabajo inclusivos*, (a cura di) Porras ramirez Y.M., Requena De Torre M. D., *L'inclusión de los migrantes en la Union Europea y Espana. Estudio de sus derechos*, Aranzati-Navarra.

Monteiro Fernandes, A. (2012). *Lezioni di Diritto portoghese del Lavoro fra sicurezza e flessibilità*. Ed. Università degli studi di Trento.

Montoya Medina D. (2021), in *Studi finanziari. Giornale del lavoro e della sicurezza sociale*, n. 361.

Morozzo della Rocca, P. (2015). *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, in Morozzo della Rocca, P. *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli.

Mortati, C. (1946). *La Costituzione di Weimar*, Firenze. Sansoni.

Neumann, F. (1983). *Il diritto del lavoro fra democrazia e dittatura*, Bologna. Il Mulino.

Nogler L., *Rethinking the Lawrie-Blum Doctrine of Subordination: A Critical Analysis Prompted by Recent Developments in Italian Employment Law*, in *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2010

Nunnari Filippo A. (1906). *L'emigrazione nella provincia di Messina*. Messina. Tipografia Micale.

Olivelli, P. (2002). *Diritti sociali e "metodo di coordinamento aperto" in Europa*, in "Argomenti di Diritto del Lavoro".

Oliveri, F. (2008). *La lunga marcia verso l'effettività. La carta sociale europea tra enunciazione dei diritti, meccanismi di controllo e applicazione nelle corti nazionali*, in "Rivista del Diritto della sicurezza sociale".

Orlandini G., *Libertà di circolazione e dimensione sociale europea: storia di un'integrazione mancata*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2017, n. 4, p. 655 ss. Cfr., altresì, sul tema Verschueren H., *Libera circolazione o turismo sociale: l'eccessivo onere nel caso Brey*, in *Riv. giur. lav.*, 2016.

Pace, A. (1992). *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, Ed. Cedam.

Padovani, T. (2014). *Commento all'art. 603-bis c.p.*. Il Mulino.

Paggi, L. (1989). (a cura di), *Americanismo e riformismo*. Torino. Einaudi.



Papa V. (2017). Dentro e fuori il mercato? La nuova disciplina del lavoro stagionale degli stranieri tra repressione e integrazione, in *Diritto delle relazioni industriali*.fasc.2.

Parente, M. (2012). Donne in movimento: la condizione lavorativa delle donne migranti in Italia, in "Osservatorio Isfol" n.3.

Pastore, M. (1999). Espulsione e procedura di regolarizzazione, in "Diritto immigrazione e cittadinanza, 2".

Pavolini, E. (2016). (a cura di), *Welfare aziendale e conciliazione*, Bologna. Il Mulino.

Pedrazzoli, M. (1992). Forme giuridiche del lavoro e mutamenti della struttura sociale, in "Lavoro e Informazione".

Pera, G. (1997). Note sui contratti collettivi "pirata", in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*.

Perulli, A. (1998) *Postfordismo, forma dello Stato e diritto del lavoro*, in *Lavoro e Diritto*.

Pessi, R. (1996). *Lavoro e discriminazione*. (1994). in: *Atti dell'XI Congresso Nazionale di diritto del lavoro*. Gubbio. Giuffrè.

Picone, V. (2017, febbraio 13). Parità di trattamento e principio di non discriminazione nell'ordinamento integrato, in "Questione Giustizia".

Polany, K. (1974). *La grande trasformazione* (1944), Torino. Einaudi.

Prassi, J. (2014). (ed.), *Viking, Laval and Beyond*, Oxford and Portland.

Prosperetti G., (2015), *I minimi salariali: il problema dell'erga omnes*. in Carinci F. (a cura di) *La politica del lavoro del Governo Renzi, ADAPT Labour Studies e-Book series* n. 40.

Raffaelli G. (2003). *Siciliani nel mondo*, in *Storia della Sicilia*, a cura di Benigno F. e Giarrizzo G., Roma-Bari. Laterza.

Raffiotta, G. (1959). *La Sicilia nel primo ventennio del secolo XX*, Palermo, Industria Grafica Nazionale.

Rapini, A. (2012). I "cinque giganti" e la genesi del welfare state in Europa tra le due guerre, in "Storicamente", Università degli studi di Modena e Reggio Emilia.

Ricci, G., *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul salario minimo*, in "Lavoro e Diritto", n. 4.

Rijken, C. (2015). *Legal Approaches to Combating the Exploitation of Third-Country National Seasonal Workers*, in "Ijclir", n. 4.

Robin-Olivier, S. (1999). La reference aux droits sociaux fondamentaux dans le traité d'Amsterdam, in "Droit social".

Rodotà S. (2001). La carta como acto político y como acto jurídico, en a. manzella-p.melograni-e. paciotti-rodotà, S., ( a cargo de), reescribir los derechos en Europa. Bologna.

Rodriguez – Pinero, M. y M. Bravo-Ferrer, M. (1978). La Carta Social Europea y la problemática de su aplicación, in "Revista de Política Social", n.118.

Rodriguez Pinero. (2012). La grave crisi del diritto del lavoro, in "Lavoro e Diritto", XXVI, n.1.

Rojo Torrecilla, E., (2021), *L'applicazione della (futura?) direttiva europea sui salari minimi in Spagna. Riflessioni generali*, in "Diritto delle Relazioni Industriali", 2.

Romagnoli, G.C. (2020). (A cura di) La politica dell'immigrazione in Italia e in Europa. Milano. Franco Angeli.

Romero, F. (1991). Emigrazione e integrazione europea, 1945-1973, Roma. Edizioni lavoro.

Ruggeri A. *I Diritti Fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra la linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza*, in *Immigrazione e diritti fondamentali, Atti dei convegni, Siracusa 4 maggio 2017 Torino - 27 ottobre 2017* (a cura di) Francesco Astone, Roberto Cavallo Perin, Anna Romeo, Mario Savino, Università di Torino, 2019

Ruggeri, A. (2018). I diritti sociali al tempo delle migrazioni, in "Osservatorio AIC", 2.

Ruggie, J.G. (1997). Globalization and the Embedded Liberalism Compromise: The End of an Era? in MPIfG Working Paper 97/1, January.

Saez, A. H. (2010). Como investigar y escribir en ciencias sociales, in A. H. Saez, *Comoinvestigar y escribir en ciencias sociales*. Mexico, Universidad ad autonoma demetropolitana.

Saitta, F. (2018). Prendersi cura degli altri: breve analisi giuridica dell'assistenza sanitaria dei migranti in Italia. Relazione al Convegno su: "I diritti sociali al tempo delle migrazioni" – Messina. 28-29 giugno.

Sanfilippo, M. (1994). Gli italo-americani nel nuovo cinema nero. XX Secolo, Accademia Edu.

Sanfilippo, M. (2011). Il fenomeno migratorio italiano: storia e storiografia, in: Miranda, A., Signorelli, A. (a cura di). Pensare e ripensare le migrazioni, Palermo, Sellerio.

Selvin, H. (1958). Durkheim's "Suicide" and Problems of Empirical Research. American Journal of Sociology, vol.63, n.6.

Schulten, T. Watt, A. (2007). European minimum wage policy – a concrete project for a social Europe. “European Economic and Employment Policy Brief”, 2.

Sciarra, S. (2001). Integration through courts: article 177 as a pre-federal device, in Labour law in the courts, Oxford and Portland.

Sciarra, S. (2003). La costituzionalizzazione dell'Europa Sociale. Diritti fondamentali e procedure di soft law.

Sciarra, S. (2004). La constitucionalización de la Europa social. Derechos fundamentales y procesos de derecho indicativo, en “Documentos Constitucionales”.

Sciortino G. (2004). Immigration in a Mediterranean Welfare State: The Italian Experience in a Comparative. Journal of Comparative Policy Analysis.

Sciurba, A. (2013). Storie di donne migranti in Sicilia, in Mitologia dell'integrazione in Sicilia. a cura di Pirrone, M.A. Mitologia dell'integrazione in Sicilia. Palermo. Mimesis.

Silverman, D. (2002). Come fare ricerca qualitativa. Roma. Carocci.

Silvestri, G. (2012). Tutela nazionale ed europea dei diritti civili e dei diritti sociali, in (a cura di) Salvi, C. Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani.

Società italiana di statistica, Associazione italiana studi sulla popolazione, (2017). Rapporto sulla popolazione. Le molte facce della presenza straniera, Bologna. Il Mulino.

Spedicato Iengo, E. (2011). Migrare al femminile in una provincia del centro sud. Aree critiche, traiettorie lavorative, strategie di inserimento. Milano. Franco Angeli.

Spedicato Iengo, E. (2014). Strategie e percorsi migratori. in Di Gioacchino G, Migrazioni femminili, politiche sociali e buone pratiche. Milano. Franco Angeli.

Spena, A. (2017). La crimmigration e l'espulsione dello straniero-massa, in “Materiali per una storia della cultura giuridica”, 2.

Speziale, V., *il salario minimo legale*, i “WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT – 244/2015

Spinelli A. (2011). Alterio Spinelli e i movimenti per l'unità Europea. (A cura di) D. Preda. Padova. Cedam.

Strozza, S. e De Santis, G. (2017). (A cura di). Rapporto sulla popolazione. Le molte facce della presenza straniera in Italia. Bologna. Il Mulino.

Szyszczyk, E. (2001). The New Paradigm for Social Policy: A Virtuous Circle? In "Comm. M. Law Rev.", 38, Issue 5.

Teyssié, B. (2019). Droit Européen du Travail, Lexis Nexis.

Tiraboschi, M. (2001). Extracomunitari e lavoro "atipico", in "Diritto delle Relazioni Industriali", 4.

Tiraboschi, M. (2005). I diritti sociali fondamentali nel Trattato costituzionale, in "Diritto delle Relazioni Industriali".

Tognetti Bordogna, M. (a cura di) (2000). *Le famiglie dell'immigrazione. I ricongiungimenti familiari. Delineare politiche attive*, Fondazione Cecchini Pace.

Tognetti Bordogna, M. (2008). Disuguaglianze di salute e immigrazione, Milano. F. Angeli.

Tognetti Bordogna, M. (2012). Donne e percorsi migratori. in Tognetti, M. Bordogna, Donne e percorsi migratori, Collana Politiche migratorie. Milano. F. Angeli.

Tozzi E. (2019) Sbarchi e minori stranieri non accompagnati, in S. Greco, Tumminelli, G. (a cura di), Migrazioni in Sicilia 2018. Milano. Mimesis.

Tozzoli S. (2005). La cornice Internazionale ed i principali modelli europei di disciplina del fenomeno migratorio per ragioni di lavoro, in Lavoro ed immigrazione (A cura di) A. Tursi. Ed. Giappichelli.

Treu, T. (1997). Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio, Bologna. Il Mulino.

Triandafyllidou, A. Migrant Integration in 2020 Europe: the case for integration partnerships, in S. Carrera, S. Guild, E., Eisele, K.. (eds.).

Triguero Martínez, L.A. (2012). "Diritti sociali fondamentali di lavoratori, immigrati", Granada. Ed. Comares.

Triguero Martínez, L. A. (2016). La ordenacion comunitaria de los flujos migratorios: entre la seleccion de mano de obra y la proteccion del mercado laboral, in libre circulacion de trabajiodores en la Union Europea. Treinta anos en la Union, Juan Gorelli Hernandez Coordinator, Junta de Andalucia.

Troclet, L.E. (1975). Elementi di Diritto Sociale Europeo. Milano. Giuffrè.

Tullini, P. (2018). Concorrenza ed equità nel Mercato Europe: una scommessa difficile (ma necessaria) per il Diritto del lavoro. Università di Bologna.

Tursi, A. (2004). La riforma della normativa in materia di immigrazione del 2002: una ricognizione critica, tra politica e tecnica legislativa, in “Working Paper CSDLE, D’Antona, M. - IT, 2004, n.14.

Tursi, A. (2005). Commentari di Diritto del Lavoro, Collana diretta da Magnani M –Treu T., Torino. Giappichelli Editore.

United Nations, Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development, 2015, A/RES/70/1.

Vallauri, M. L. (2001). Il congedo parentale, in I nuovi congedi a cura di R. Del Punta e D. Gottardi, Milano-Bologna. Il Mulino. 2007.

Vallebona, A., (2008). *Sul c.d. salario minimo garantito*, in “Massimario di Giurisprudenza del Lavoro”, n.5.

Valles Martinz. Miguel S. (2017). Migraciones en tránsito y derechos humanos. Cea D'Ancona, M. Angeles (ed).

Van Peijpe T., *EU Limits for the Personal Scope of Employment Law*, in *European Labour Law Journal*, 2012

Vardaro, G. (1981). Il diritto del lavoro nel "laboratorio Weimar", in *Politica del diritto*, 1981.

Velasco Arroyo, Jaun Carlos. (2016), *El azar de las fronteras: políticas migratorias, ciudadanía y justicia*. Ed. Fondo de cultura Económico.

Veneziani, B. (2000). Nel nome di Erasmo da Rotterdam. La faticosa marcia dei diritti sociali fondamentali nell'ordinamento comunitario, in “*Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*”.

Verschueren H., (2016) *Libera circolazione o turismo sociale: l'eccessivo onere nel caso Brey*, in *Riv. giur. lav.*.

Villa, A. (2008). *Immigrazione: Legislazione Italiana tra fonti del Diritto e Legislazione Sociale*, Patti. Kinart.

Viroli M., *Repubblicanesimo. Una nuova utopia della libertà*, Roma-Bari 1999 e BOBBION. – VIROLIM., *Dialogo intorno alla repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 2001.

Viscomi, A. (2015). Lavoro e legalità: «settori a rischio» o «rischio di settore»? Brevinote sulle strategie di contrasto al lavoro illegale (e non solo) nella recente legislazione, in “RGL”, n. 3.

Weatherill, S. (2014). Viking and Laval: The Internal Market Perspective, in Freedland, M. Prassi, J. (eds.), ViKing. Laval and Beyond, Oxford and portland.

Wedderburn of Charlton, B. (1995). European Community Law and Workers' Rights: Fact or fake in 1992, in "labour Law and Freedom, Further Essays in Labour Law" london.

Wedderburn Of Charlton, B. (2002). Common laww, labour laww, Global Laww, in "Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali".

Weiss, M., (2021) *Il salario minimo legale in Germania*, in "Diritto delle Relazioni Industriali",

Zanfrini, (2016). L. Introduzione alla sociologia delle migrazioni. Bari. Laterza.

Zoli, C. (2004). *Contratto e rapporto tra potere ed autonomia nelle recenti riforme del diritto del lavoro*, in "Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni industriali", n.103.

Zonca, E. V. (2016). *Cittadinanza sociale e diritti degli stranieri*, CEDAM.

Zoppoli, L., Zoppoli, A., Delfino, M., (a cura di), (2014), *Una nuova Costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, Editoriale Scientifica, Napoli, parte III.

### 1.3. *Sitografia e indirizzi web*

Anci-Caritas Italiana-Cittalia-Fondazione Migrantes- Servizio Centrale Sprar, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017*, Roma, 2017. Disponibile in: [Swww.viedifuga.org](http://www.viedifuga.org).

Armaroli, I. Massagli, E. (2017, settembre, 26). *Nuovi sgravi per le misure di conciliazione e welfare aziendale: doppio vantaggio?* Bollettino, 26 settembre, 2017. Disponibile in: [www.Adapt.it](http://www.Adapt.it), 26 settembre.

Bavaro V., *Il salario minimo legale e le relazioni industriali*, in [www.ildiariodellavoro.it](http://www.ildiariodellavoro.it), 22.10.2014

*Bilancio demografico nazionale anno 2016* dell'ISTAT, Disponibile in: [www.istat.it](http://www.istat.it)

Borrini, C. D. (2017). *Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano A.S. 2015/2016*. Roma: Elaborazione dati da Miur ufficio di Statistica. Disponibile in: [www.istruzione.it](http://www.istruzione.it).

Campomori, F. (2021). *Un'occasione mancata: la regolarizzazione dei stranieri a rischio fallimento*, OCIS, commento n. 1, maggio 2021, <https://osservatoriocoesionesociale.eu/osservatorio/unoccasione-mancata-la->

Campomori, F. (2021). *Un'occasione mancata: la regolarizzazione dei stranieri a rischio fallimento*, OCIS, commento n. 1, maggio 2021, [https://osservatoriocoesionesociale.eu/osservatorio/unoccasione-mancata-la-regolarizzazione-degli-stranieri-a-rischio-fallimento/ -degli-stranieri-a-rischio-fallimento/](https://osservatoriocoesionesociale.eu/osservatorio/unoccasione-mancata-la-regolarizzazione-degli-stranieri-a-rischio-fallimento/-degli-stranieri-a-rischio-fallimento/)

Commissione Parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza, *Relazione sulle vicende concernenti il centro di accoglienza (exCARA) di Mineo*, Roma, 2017. Disponibile in: [www.camera.it](http://www.camera.it)

Costanzo, P. *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione Europea*. In: Consulta online.

C.P.I.A. (2018, maggio 2). *Centro Provinciale Istruzione adulti*. Messina.

*Censimento immigrate Istat Dati totali stranieri immigrati Donna*.

[WWW.COMUNIITALIANI.IT](http://WWW.COMUNIITALIANI.IT)

Danisi C. (2010). *Il principio di non discriminazione dalla CEDU alla Carta di Nizza: il caso dell'orientamento sessuale*, Disponibile in: "www.forumcostituzionale.it".

*Dati Istat* [www.datistat.it](http://www.datistat.it)

*Dati parziali forniti da Frontex il 5 gennaio 2018*. Disponibile in: [www.ansa.it](http://www.ansa.it).

Di Pasquale E., Tronchin, C. *La crisi si abbatte sugli immigrati*, in “lavoce.info”, 13.01.2021

Donna e straniera: ecco chi paga la crisi da pandemia” in Lavoce.info, 10 giugno 2021.

<https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/the-ec-presents-its-eu-action-plan-on-integration-and-inclusion-2021-2027>.

Elaborazioni Migrantes Messina su dati Istat.

Elaborazioni Migrantes Messina su dati del Dipartimento della Pubblica sicurezza. *La presenza dei migranti nella città metropolitana di Messina (2016)*. Disponibile in: [www.anpalservizi.it](http://www.anpalservizi.it).

Farinelli, F. (2016, novembre 7). *Il diritto allo studio dei figli dell'immigrazione*.

Seminario di Scuole Migranti. Disponibile in: [www.scuolemigranti.org](http://www.scuolemigranti.org).

Fiandanese, C. (2018, giugno 27). *Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. La condizione di clandestinità dei lavoratori integra lo stato di bisogno*. Disponibile in: [www.ilpenalista.it](http://www.ilpenalista.it).

Gambino, S. *I diritti sociali fra costituzioni nazionali e costituzionalismo europeo*, Disponibile in: [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 24/2012.

Giubboni, S. *Libertà d'impresa e diritto del lavoro nell'Unione europea*. Disponibile in: [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it), n.3/2016.

[www.ilministerodellinterno.gov](http://www.ilministerodellinterno.gov).

[www.inps.it](http://www.inps.it)

[www.internogov.it](http://www.internogov.it)

Ichino P., *Minimum wage: perché non piace ai sindacati*, [www.pietroichino.it](http://www.pietroichino.it), 11.02.2014.

ISTAT, Serie Storiche, Tav. 2.15- *Stranieri residenti in Italia secondo le principali cittadinanze ai censimenti 1981,1991,2001 e anni 2002-2009 (valori assoluti e composizioni percentuali)*, disponibile online al Sito <http://www.seriistoriche.istat.it>.

ISTAT 3/2/2017.

La Neve, G. *L'attenzione sui diritti sociali, paradigma di un tempo*. Disponibile in: [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 12/2014.

Magnanensi, S., Passaglia, P., Rispoli, E. (2008, settembre 25/26). (a cura di), *La condizione giuridica dello straniero extracomunitario. Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e*



portoghese. Madrid, 25-26 settembre 2008. Disponibile in: [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

Marziale, B. (2009). *Stranieri extracomunitari e prestazioni di assistenza sociale*. Disponibile in: [www.biblio.liuc.it/essper](http://www.biblio.liuc.it/essper).

Messina. (2017. Novembre 29). *Avviamenti e cessazioni stranieri provincia di Messina*. Disponibile in: [www.normanno.it](http://www.normanno.it).

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, XI Rapporto - Gli stranieri nel mercato del Lavoro in Italia 2021, luglio 2021, <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorità/immigrazione/Pagine/Studi-e-statistiche.aspx>.

OSCE Organization for security and cooperation in Europe  
<http://www.osce.org/> <https://www.inhereproject.eu/it//risultati/catalogo-di-buone-pratiche>.

Disponibile in: [www.Repubblica.it](http://www.Repubblica.it) 23/09/2019.

Ruggeri, A. (2017, ottobre 27). *Il Principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, in “Consulta online”, fasc. III. Disponibile in: [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

Sanfilippo, M. (2017, luglio). *La nuova emigrazione italiana*. Disponibile in: [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net).

Sciurba, A. (2016). *Vulnerabilità, consenso, responsabilità: alcuni casi di gravesfruttamento lavorativo e tratta delle donne migranti in Italia*. Cosmopolis. Disponibile in: [www.aisberg.unibig.it](http://www.aisberg.unibig.it).

Sebastiani, L. (2014, novembre 19). *Eementos externos e internos en un cambio deenfoque etnogràfico. El caso de una investigaciòn sobre Antropologia Politica*. [daht/hdl.handle.net/10481/30310](http://daht/hdl.handle.net/10481/30310) (A cura di) Gazeta - Antropologia.Es, l'articolo 04.

Spattini S., *Salario minimo legale vs contrattazione collettiva in Italia e in Europa*, [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), 23.3.2015.

*Statistiche demografiche Messina*. Disponibile in: [www.tuttiitalia.it/Sicilia/38-messina/statistiche/popolazione-eta-scolastica-2017](http://www.tuttiitalia.it/Sicilia/38-messina/statistiche/popolazione-eta-scolastica-2017).

*Sui Migranti l'Europa non c'è* ISPI. “Istituto per gli studi di politica internazionale”, 12-5-2021.

Tirabassi, M. (1993 gennaio - giugno). *Italiane ed emigrate*. Disponibile in: [www.altreitalie.it](http://www.altreitalie.it) 9. Torino, Italia: Fondazione Giovanni Agnelli.

WWW.TUTTOITALIA.IT

Vitiello, M. (2018, marzo 27). *La ripresa dell'emigrazione italiana ed i suoi numeri: tra innovazioni e persistenze*, sossanità. Disponibile in: [www.sossanita.org](http://www.sossanita.org).

*VI rapporto immigrazione Sicilia 2018*

XXVII rapporto immigrazione. Caritas e Migrantes (RICM) 2017/2018. “*Un nuovo linguaggio per l'emigrazione*”.

<https://www.youtrend.it/2020/12/09/i-numeri-degli-stranieri-residenti-in-italia>

Zagrebelsky, G. (2013). *Non è cosa vostra*. Disponibile in: [www.libertaegoistizia.it](http://www.libertaegoistizia.it), 03.06.2013.