

# Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

## Fascicolo n. 3/2020

### LAVORO, POLITICHE MIGRATORIE E SFRUTTAMENTO: LA CONDIZIONE DEI BRACCIANTI MIGRANTI IN AGRICOLTURA

di Carlo Caprioglio ed Enrica Rigo

***Abstract:** Il contributo prende le mosse dal provvedimento di regolarizzazione dei cittadini migranti adottato dal governo italiano nel contesto dell'emergenza sanitaria da Covid-19 per discutere il nesso tra politiche migratorie, regolazione del mercato del lavoro e delle relazioni di produzione, in particolare nei settori, come quello agricolo, caratterizzati da stagionalità. L'articolo analizza quindi gli effetti sulla condizione giuridica della forza lavoro migrante prodotti dalla riconfigurazione delle politiche migratorie europee e italiane dell'ultimo decennio, in cui il tema del lavoro è stato progressivamente oscurato alla luce della crescente attenzione verso le c.d. "migrazioni forzate". Infine, il contributo offre una breve ricostruzione dell'apparato normativo di contrasto dello sfruttamento lavorativo, il cui approccio repressivo appare inadeguato a fronte della dimensione sistemica dello sfruttamento nell'agricoltura italiana.*

***Abstract:** The article moves from the measure of regularization of irregular migrants, adopted by the Italian government in the context of the Covid-19 pandemic, in order to discuss the link between migration policies, the regulation of the labor markets and relations of production in seasonal economic sectors such as agriculture. The reconfiguration of European and Italian migration policies that took place in the last decade has progressively obscured the issue of labor, and has mainly focus on the so called "forced migration". Finally, the article critically reflects on the Italian legal measures against labor exploitation, highlighting the limits of the penal law approach in contrasting the systemic nature of labor exploitation in agriculture.*

# LAVORO, POLITICHE MIGRATORIE E SFRUTTAMENTO: LA CONDIZIONE DEI BRACCIANTI MIGRANTI IN AGRICOLTURA

---

di Carlo Caprioglio ed Enrica Rigo\*

SOMMARIO: 1. Il lavoro agricolo dei migranti alla luce della pandemia Covid-19. – 2. Migrazioni economiche e migrazioni forzate nei mercati del lavoro dell’Unione europea. – 3. La condizione giuridica dei lavoratori migranti nel mercato del lavoro italiano e le specificità del contesto agricolo. – 4. I limiti del diritto nel contrasto allo sfruttamento lavorativo. – 5. Riflessioni conclusive.

## 1. Il lavoro agricolo dei migranti alla luce della pandemia Covid-19

La crisi sanitaria prodotta dalla diffusione del Covid-19 ha svelato l’impatto che il controllo delle frontiere ha sulle condizioni di lavoro e, più in generale, sullo stesso modo di produzione di ambiti produttivi anche molto diversi tra loro. Il caso del lavoro migrante nell’agricoltura italiana è un valido esempio in tal senso. Nel contesto dell’emergenza, è divenuto di dominio pubblico il ruolo essenziale che i lavoratori migranti rivestono nel garantire il funzionamento della filiera agroalimentare e quindi l’approvvigionamento dei generi alimentari sugli scaffali della grande distribuzione organizzata. In contrasto con la consolidata rappresentazione mediatica del bracciantato migrante incentrata sui lavoratori africani, sui ghetti e sulle tendopoli del Meridione, è emersa, inoltre, l’incidenza decisiva della componente di manodopera agricola stagionale proveniente dai Paesi dell’Europa orientale, e da cui dipendono non solo le regioni del Sud ma anche le principali produzioni alimentari e zootecniche del Nord d’Italia.

Più complessivamente, si può dire che l’emergenza da Covid-19 abbia finalmente messo in luce il nesso – tanto evidente, quanto sovente occultato nel dibattito politico-mediatico – tra la regolazione della mobilità internazionale e la gestione del mercato del lavoro interno. Non a caso la prima conseguenza dei provvedimenti di chiusura delle frontiere Schengen tra Paesi membri dell’Unione europea, e verso l’esterno, è stata la paventata carenza di manodopera nel settore agricolo dovuta alle limitazioni alla circolazione incontrate dai lavoratori stagionali provenienti dai Paesi dall’Est Europa, ma anche India e Albania, attesi

---

\* Il contributo è complessivamente frutto di una riflessione condivisa fra gli autori. Ai fini ANVUR, Carlo Caprioglio è autore dei paragrafi 1, 2 e 3; Enrica Rigo è autrice dei paragrafi 4 e 5. Carlo Caprioglio è Assegnista di Ricerca presso il Dipartimento di Giurisprudenza Roma Tre. Enrica Rigo è Professoressa Associata in Filosofia del Diritto presso il Dipartimento di Giurisprudenza Roma Tre.

in Italia per la stagione della raccolta. Appena due giorni dopo la dichiarazione del *lockdown* nazionale, la Coldiretti ha lanciato l'allarme per «gli effetti disastrosi della chiusura dei confini» sulla produzione agricola italiana, in particolare rispetto ai Paesi dell'Europa orientale «da dove vengono la maggioranza dei braccianti agricoli», denunciando il rischio che oltre un quarto del raccolto stagionale andasse perduto<sup>1</sup>. Secondo la stima della Coldiretti, l'assenza dei lavoratori stagionali avrebbe determinato il venir meno di quasi un terzo delle giornate lavorative necessarie per assicurare il funzionamento del settore.

Il 30 marzo 2020, con una comunicazione dedicata al tema della libera circolazione intra-europea nel contesto della pandemia, la Commissione europea ha condiviso le preoccupazioni delle organizzazioni dei produttori agricoli, esortando gli Stati membri a garantire e agevolare la circolazione dei lavoratori stagionali, al fine di scongiurare gravi carenze di manodopera nei settori produttivi caratterizzati da stagionalità, tra cui espressamente quello agricolo<sup>2</sup>. La comunicazione enfatizza l'esigenza di garantire l'approvvigionamento di forza lavoro in alcuni settori la cui tenuta è messa a rischio dall'interruzione della mobilità interna allo spazio Schengen. Se l'enfasi sulla produzione può essere letta anche come un monito contro i limiti alla libera circolazione dei cittadini europei, la tutela della salute dei lavoratori appare invece sostanzialmente ignorata: il documento, infatti, liquida il tema con un vago invito agli Stati membri a «comunicare ai datori di lavoro la necessità di prevedere un'adeguata protezione della salute e della sicurezza»<sup>3</sup>. Nella direzione suggerita dalla Commissione si è mossa la Germania che ha approvato un meccanismo di ingressi *ad hoc* rivolto ai lavoratori agricoli stagionali, in collaborazione con le organizzazioni datoriali. La misura ha previsto un numero massimo di ingressi, il divieto di circolazione interna dei lavoratori ammessi e rigidi controlli sanitari all'arrivo e durante la permanenza<sup>4</sup>. Seguendo le indicazioni della Commissione, la Germania ha adottato dunque un approccio prettamente funzionalista, in cui le condizioni per l'ingresso e la posizione giuridica dei lavoratori stagionali provenienti dall'Est Europa sono state subordinate alle esigenze della produzione agricola e alla prevenzione di eventuali contagi con la popolazione residente.

Come è noto, il governo italiano si è mosso diversamente, optando per l'approvazione di una misura di regolarizzazione dei cittadini stranieri presenti sul territorio e giustificata a livello pubblico attraverso argomentazioni ulteriori rispetto a quella di garantire

---

1. Coldiretti, Coronavirus, 1/4 dei raccolti a rischio senza stagionali, 12 marzo 2020, disponibile a [www.coldiretti.it/lavoro/coronavirus-1-4-dei-raccolti-a-rischio-senza-stagionali](http://www.coldiretti.it/lavoro/coronavirus-1-4-dei-raccolti-a-rischio-senza-stagionali) (ultimo accesso, 22/7/2020).

2. Commissione europea, *Orientamenti relativi all'esercizio della libera circolazione dei lavoratori durante la pandemia di Covid-19*, 2020/C 102 I/03, par. 9-10.

3. *Ivi*, par. 10.

4. Il comunicato congiunto dei Ministri dell'interno e dell'agricoltura tedeschi è disponibile qui [www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2020/04/erntehelfer.html](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2020/04/erntehelfer.html) (ultimo accesso 23.7.2020).

manodopera in settori specifici del mercato del lavoro. Da un lato, infatti, la regolarizzazione è stata sollecitata facendo leva sull'esigenza di rispondere alla domanda di manodopera agricola, resa urgente dall'approssimarsi della stagione della raccolta. Dall'altro, a questa argomentazione di stampo funzionalista si sono aggiunte motivazioni di natura diversa, quali il contrasto al lavoro "nero" e al caporalato, intesi come fenomeni sociali e criminali alimentati dalla condizione di irregolarità dei braccianti stranieri, nonché da motivazioni di salute pubblica connesse all'emergenza sanitaria. La stessa lettera del provvedimento – inserito all'art. 103 del c.d. Decreto Rilancio – individua in apertura le finalità della misura nel «garantire livelli adeguati di tutela della salute individuale e collettiva» nel contesto della crisi sanitaria e «favorire l'emersione di rapporti di lavoro irregolari»<sup>5</sup>. Ciò nonostante, i requisiti soggettivi e oggettivi previsti dalla normativa, ovvero, la limitazione dell'emersione dei lavoratori impiegati in soli tre settori produttivi tassativamente indicati e le rigidità delle ipotesi di regolarizzazione finalizzate alla ricerca di un impiego, ne tradiscono l'approccio prettamente funzionalistico. Anche nella scelta italiana, quindi, l'obiettivo di rispondere alle esigenze della produzione appare dunque come prevalente rispetto alle finalità dichiarate di tutela della salute e di regolarità delle relazioni lavorative.

In breve, la normativa disegna un meccanismo di regolarizzazione a due canali. Il primo, individuato al comma 1 dell'art. 103 del DL Rilancio, prevede il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato in presenza di un'offerta di nuovo impiego o della dichiarazione di emersione di un rapporto irregolare già esistente in uno dei seguenti settori: agricoltura, allevamento e attività connesse; lavoro domestico e assistenza alla persona<sup>6</sup>. La durata del permesso di soggiorno è legata al contratto di lavoro e l'avvio della procedura è rimessa all'iniziativa del datore di lavoro, che può essere un cittadino italiano, europeo o non comunitario, purché titolare di un permesso UE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi dell'art. 9 del TU per l'immigrazione. Il secondo canale, di cui al co. 2 dello stesso articolo, prevede invece il rilascio di un permesso di soggiorno provvisorio, della durata di sei mesi, ai cittadini non comunitari che siano stati titolari di un permesso di soggiorno scaduto dopo il 31 ottobre 2019 e che abbiano lavorato in precedenza in uno dei tre settori sopra indicati<sup>7</sup>.

---

5. Art. 103, co. 1, d.l. n. 34 del 19 maggio 2020, intitolato «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19».

6. La misura di emersione dei rapporti di lavoro irregolari si rivolge anche ai cittadini italiani o di Paesi dell'Unione europea. In questa sede, l'attenzione si concentra esclusivamente su quella parte della normativa che riguarda la regolarizzazione dei cittadini non comunitari. Un'analisi dettagliata della normativa è disponibile sul sito dell'Associazione degli Studi Giuridici sull'Immigrazione all'indirizzo [www.asgi.it/ingresso-soggiorno/emersione-stranieri-2020](http://www.asgi.it/ingresso-soggiorno/emersione-stranieri-2020) (ultimo accesso, 23.7.2020).

7. Come chiarisce la scheda pratica dell'ASGI, in questa categoria anche coloro che abbiano chiesto il rinnovo o la conversione del permesso scaduto dopo il 31 ottobre ma la cui domanda non sia stata ancora definita dalla pubblica autorità o sia stata rigettata.

Il permesso provvisorio è convertibile prima della scadenza in un permesso per motivi di lavoro subordinato a fronte della disponibilità di un contratto di lavoro che, tuttavia, è ancora una volta limitato ai settori produttivi oggetto del provvedimento di emersione. In entrambe le ipotesi, i migranti interessati alla procedura devono provare attraverso apposita documentazione di essere presenti in Italia da prima dell'8 marzo 2020<sup>8</sup>.

Nelle more del procedimento di conversione in legge del Decreto Rilancio, il governo ha esteso al 15 agosto la finestra temporale per la presentazione delle domande di regolarizzazione, inizialmente prevista dal 1 giugno al 15 luglio 2020. I dati finali sull'andamento della procedura pubblicati dal Ministero dell'interno consentono alcune considerazioni. Secondo il report finale, sono 207.542 le richieste di regolarizzazione inoltrate ai sensi del co. 1, di cui 7.049 ancora in fase di elaborazione<sup>9</sup>. Le istanze di permesso semestrale, ai sensi del co. 2, sono state invece 12.986<sup>10</sup>. Benché si tratti di dati ancora provvisori, che andranno analizzati nei prossimi mesi alla luce degli esiti delle procedure di valutazione delle domande, la misura ha coinvolto oltre 220.000 persone, superando quindi la soglia di 200.000 istanze indicata più volte dal governo come obiettivo del provvedimento. Ma al di là del numero complessivo delle domande di regolarizzazione, ciò che qui interessa evidenziare è la distribuzione di queste fra i tre settori indicati dalla normativa. Il lavoro domestico e di assistenza alla persona assorbe, infatti, l'85% delle domande presentate (176.848), mentre l'agricoltura e le attività connesse riguardano poco più del 15% (30.694)<sup>11</sup>. Le cinque nazionalità più rappresentate nelle pratiche relative ai settori del lavoro domestico e di cura sono l'Ucraina, il Bangladesh, il Pakistan, la Georgia e il Marocco; in agricoltura invece Albania, Marocco, India, Pakistan e Bangladesh. È interessante notare come tra le prime dieci nazionalità dei lavoratori destinatari delle domande di regolarizzazione in agricoltura non siano presenti quelle dei Paesi dell'Africa subsahariana (a eccezione del Senegal, con appena 1265 domande), che occupano invece

---

8. La prova della presenza in Italia del cittadino di Stato terzo in data antecedente all'8 marzo 2020 può essere fornita attraverso un ampio novero di documenti. Ai sensi del co. 1 dell'art. 103, oltre al fotosegnalamento e alla dichiarazione di presenza, di cui alla legge n. 68/2007, la prova può essere resa mediante «attestazioni costituite da documentazioni di data certa provenienti da organismi pubblici». Questi ultimi, ai sensi dell'art. 5 del d.m. 27 maggio 2020, sono tutti gli «organismi pubblici, i soggetti, pubblici o privati, che istituzionalmente o per delega svolgono una funzione o un'attribuzione pubblica o un servizio pubblico». La circolare del 30 maggio 2020 contiene un elenco esemplificativo di documenti ammessi come prova della presenza: tra cui, le certificazioni mediche rilasciate da strutture pubbliche, l'iscrizione scolastica dei figli, le tessere nominative dei mezzi pubblici, le certificazioni rilasciate da forze di polizia, i contratti di telefonia con operatori italiani, la documentazione proveniente da Centri di accoglienza o di ricovero autorizzati anche religiosi e così via.

9. Ministero dell'interno, *Report regolarizzazione. Emersione dei rapporti di lavoro 15 agosto 2020*, 17 agosto 2020, disponibile a [www.interno.gov.it/it/notizie/emersione-dei-rapporti-lavoro-presentate-piu-207mila-domande](http://www.interno.gov.it/it/notizie/emersione-dei-rapporti-lavoro-presentate-piu-207mila-domande) (ultimo accesso, 4.9.2020).

10. Ministero dell'interno, *Emersione dei rapporti di lavoro 2020. Analisi Statistica delle domande - Dati Aggiornati alle ore 24:00 del 15 agosto 2020*, disponibile a [www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-08/dlci\\_-\\_analisi\\_dati\\_emersione\\_15082020\\_ore\\_24.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-08/dlci_-_analisi_dati_emersione_15082020_ore_24.pdf) (ultimo accesso, 4.9.2020), pp. 10-12.

11. Il dato comprende sia le domande perfezionate che quelle in corso di lavorazione.

una posizione preminente nella rappresentazione mediatica e nei rapporti delle organizzazioni umanitarie e sindacali sul bracciantato migrante.

Le statistiche ministeriali rivelano quindi l'inadeguatezza della misura a incidere in modo determinante sulla condizione giuridica dei braccianti migranti. Il provvedimento sembra aver mancato proprio quelli che erano gli obiettivi politicamente più rilevanti: ovvero, regolarizzare la manodopera agricola, assicurare la regolarità dei rapporti di lavoro e contrastare così, seppur indirettamente, il fenomeno dello sfruttamento. Certamente, il ritorno alla libera circolazione Schengen nelle ultime settimane ha permesso l'arrivo di almeno una parte della manodopera stagionale richiesta e, allo stesso tempo, la fine del *lockdown* ha consentito a molti braccianti migranti presenti sul territorio di raggiungere le zone di raccolta. Inoltre, è evidente come permanga una quota strutturale di lavoro grigio – inferiore rispetto al passato, ma comunque consistente – che prescinde del tutto dalla regolarità del soggiorno dei lavoratori<sup>12</sup>. Si tratta di elementi che contribuiscono a comporre un quadro di lettura, ma che non sono sufficienti a dar conto delle ragioni del fallimento della regolarizzazione proprio nel settore produttivo agricolo, nonostante il dibattito politico lo avesse indicato come un ambito prioritario di intervento.

Le ragioni del fallimento vanno piuttosto ricercate allargando la riflessione alla gestione più complessiva delle politiche migratorie, anche al di là della distinzione usuale tra migrazioni “economiche” e “forzate”, in quello spazio delineato dall'incrocio tra le politiche di governo dei confini e quelle rivolte al reclutamento della manodopera migrante, laddove sono più spesso le prime a determinare la posizione dei lavoratori nel mercato del lavoro<sup>13</sup>. Basti pensare che, se il tema del lavoro è pressoché scomparso dal discorso pubblico e dalle politiche di gestione delle c.d. “crisi migratorie” che hanno investito l'Europa tra il 2011 e il 2015, di certo non è venuto meno nella realtà che, al contrario, ha visto in molti Paesi le migrazioni c.d. forzate messe al lavoro come manodopera a basso costo in vari settori dell'economia formale e informale<sup>14</sup>. In Italia, il dato trova conferma sia nelle statistiche che, durante l'ultimo decennio, hanno visto rovesciarsi il rapporto tra permessi di soggiorno rilasciati per motivi di lavoro e permessi per protezione umanitaria e internazionale, sia nelle inchieste su specifici settori produttivi, che evidenziano come oltre la metà dei lavoratori

---

12. Per i dati sul lavoro nero in agricoltura, si veda il rapporto dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, *Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. Anno 2019*, Roma, 2020. Per un'analisi focalizzata sul settore agricolo, si rimanda allo studio del CREA, *Annuario dell'Agricoltura Italiana. Anno 2018*, Roma, 2020.

13. Cfr. C. Costello, M. Freedland, *Migrants at Work and the Division of Labour Law*, in *Migrants at Work. Immigration & Vulnerability in Labour Law*, a cura di C. Costello, M. Freedland, Oxford, Oxford University Press, 2014, pp. 1-26.

14. Sul punto, si consenta il rimando a N. Dines, E. Rigo, *Postcolonial Citizenships and the “Refugeeization” of the Workforce: Migrant Agricultural Labor in the Italian Mezzogiorno*, in *Postcolonial Transitions in Europe: Contexts, Practices and Politics*, a cura di S. Ponzanesi, G. Colpani, Lanham, Rowman and International, 2015, pp. 151-172.

provenienti dall’Africa subsahariana impiegati in agricoltura nel 2019 fosse titolare di un permesso umanitario, per protezione internazionale o per richiesta asilo.

Si tratta di dati che verranno discussi più approfonditamente nelle sezioni successive, ma che indicano, già da ora, come il tema del lavoro migrante in agricoltura imponga di tenere presente che l’oggetto in discussione è ben più ampio e complesso dell’insieme di coloro che il diritto qualifica formalmente come lavoratori migranti, subordinati o stagionali. La condizione giuridica e sociale dei lavoratori migranti non è, infatti, definita solamente dalle norme a questi specificamente indirizzate, bensì dalle più ampie ricadute effetto del complessivo apparato di controllo della mobilità umana. Allo stesso modo, la condizione di precarietà e vulnerabilità dei migranti nelle relazioni lavorative non ha solo a che fare con la distinzione tra migranti “regolari” e “irregolari”. Sebbene questa distinzione già da tempo si sia mostrata inadeguata a cogliere la complessità dei movimenti migratori e della loro regolamentazione, negli anni recenti essa è stata messa definitivamente in crisi a fronte dell’ampio spazio occupato da migranti i cui statuti giuridici, seppur formalmente regolari, non ne impediscono la marginalizzazione nel mercato del lavoro. È il caso di chi lavora o ha lavorato, talvolta per anni, con il permesso per richiesta asilo, dei titolari di permesso umanitario, ora abrogato dalla legge n. 132/2018, che ha convertito il decreto legge n. 113/2018, e sostituito da una serie di protezioni “speciali” non sempre rinnovabili o convertibili per lavoro<sup>15</sup>; ma è una condizione che accomuna altresì i migranti extraeuropei ai “nuovi” cittadini europei, ammessi alla libera circolazione tra il 2004 e il 2007, impiegati come lavoratori temporanei o stagionali ma spesso esclusi da una serie di diritti o prestazioni sociali come quelle, per esempio, legate all’iscrizione anagrafica<sup>16</sup>.

È alla luce di questa situazione complessa che deve essere valutato il limitato impatto che il provvedimento di regolarizzazione sta dimostrando, almeno rispetto agli obiettivi politicamente dichiarati di garantire la regolarità delle relazioni lavorative in agricoltura. Queste stesse riflessioni possono essere estese, almeno in parte, sia alla finalità ulteriore del contrasto indiretto al fenomeno del caporalato, e più in generale dello sfruttamento lavorativo nel settore agricolo, sia a quella esplicita di tutela della salute pubblica. Se è vero che la presenza irregolare sul territorio incide negativamente sull’accesso alla salute, anche al di là dell’emergenza pandemica, l’immagine dei ghetti auto-costruiti dai braccianti, mediatizzata a emblema di sfruttamento e di condizioni abitative insalubri, è, ancora una volta, difficilmente risolvibile nella dicotomia irregolarità/regolarità del soggiorno. Sebbene il permesso di soggiorno sia un elemento essenziale per l’autonomia dei lavoratori e il loro

---

15. Per una disamina delle novità legislative introdotte dal c.d. Decreto Sicurezza dell’ottobre 2018, si veda *Il Decreto Salvini. Immigrazione e sicurezza*, a cura di F. Curi, Padova, Cedam, 2019.

16. Sul tema dei lavoratori comunitari nell’agricoltura italiana, si veda F.S. Caruso, *Dal caporalato alle agenzie di lavoro temporaneo: i braccianti rumeni nell’agricoltura mediterranea*, in *Mondi Migranti*, n. 3, 2016, pp. 51-64.

potere di contrattazione individuale, esso non garantisce dallo sfruttamento lavorativo che, nel settore agricolo, appare piuttosto come una condizione sistemica legata allo stesso modo di produzione. Al contrario, ridurre la questione dello sfruttamento a un problema di regolarità del soggiorno o di assoggettamento personale determinato da una fragilità soggettiva rischia di occultarne la dimensione strutturale chiamando in causa risposte semplicistiche, come il contrasto alle migrazioni irregolari o l'inasprimento delle sanzioni penali, e assolvendo di fatto le politiche migratorie e il loro impatto sulla condizione dei lavoratori.

Lontane da essere situazioni accidentali o eccezionali, le condizioni materiali dei lavoratori, la precarizzazione giuridica delle loro esistenze, la loro espellibilità e sostituibilità, il sistema dei *ghetti*, le tendopoli e i Centri di accoglienza temporanei (in luogo di vere politiche abitative) e, più in generale, la riduzione dei costi di riproduzione della forza lavoro emergono come fattori coesenziali a un modo di produzione che fa dello sfruttamento la propria matrice sistemica<sup>17</sup>. È probabilmente per questa ragione che anche gli strumenti di contrasto allo sfruttamento, centrati soprattutto sul diritto penale, a un decennio dalla loro introduzione, si sono mostrati poco efficaci nel contrastare il fenomeno del caporalato su larga scala nonché a garantire ai lavoratori sfruttati vie di emancipazione dalla propria condizione.

## 2. Migrazioni economiche e migrazioni forzate nei mercati del lavoro dell'Unione europea

Per riflettere sulla condizione giuridica e sociale dei lavoratori migranti in Italia, e in particolare nel settore agricolo, e sulle ricadute delle trasformazioni del diritto dell'immigrazione sulla loro posizione all'interno delle relazioni sociali di produzione, è utile inquadrare la tematica all'interno della cornice politica e regolamentare sovranazionale. Prendere le mosse dal livello regionale di *governance* permette, infatti, di dar conto dell'approccio restrittivo alle migrazioni c.d. "economiche" e del posto marginale che queste occupano nell'agenda politica italiana e non solo. Le migrazioni per lavoro hanno a lungo faticato a entrare nel processo d'integrazione europea e restano tuttora in buona parte sotto il controllo dei governi nazionali<sup>18</sup>. Il contesto europeo consente inoltre di illustrare efficacemente come la condizione giuridica dei lavoratori migranti non dipenda tanto – o soltanto – dalle norme che regolano le migrazioni c.d. "economiche", quanto invece dal più ampio apparato di governo della mobilità umana attraverso i confini. D'altro canto, il nesso tra circolazione delle persone e obiettivi di politica economica è storicamente al centro del

---

17. E. Rigo, *Lo sfruttamento come modo di produzione*, in *Leggi Migranti Caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, a cura di E. Rigo, Pisa, Pacini Giuridica, 2016, pp. 5-14.

18. L. Calafà, *Migrazione economica e contratto di lavoro degli stranieri*, Bologna, il Mulino, 2014; M. Evola, *I Lavoratori di Stati terzi nel Diritto dell'Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2018.



progetto di integrazione europea, informando l'approccio della *governance* europea a un paradigma funzionalistico secondo cui la mobilità umana dev'essere orientata alla creazione e mobilitazione di valore. In quest'ottica, la segmentazione e la gerarchizzazione dei mercati del lavoro degli Stati membri non costituisce un'esternalità negativa delle misure adottate in materia migratoria, quanto invece il risultato diretto di scelte politiche finalizzate a rendere le migrazioni funzionali alle esigenze della produzione.

L'evoluzione delle politiche migratorie europee ha seguito due direttrici. Da un lato, le migrazioni sono state progressivamente ascritte al campo della sicurezza, attraverso l'adozione di politiche di rafforzamento dei controlli alle frontiere e, più in generale, la criminalizzazione della mobilità dei migranti, dando forma al quel processo che la letteratura critica ha definito di *securitarizzazione delle migrazioni*<sup>19</sup>. Dall'altro, l'armonizzazione della disciplina sulle migrazioni per lavoro è cominciata in ritardo e con grandi difficoltà, dovute alle resistenze degli Stati membri, e in particolare di quelli storicamente importatori di manodopera, restii a cedere le proprie prerogative in un ambito ritenuto chiave per il perseguimento degli obiettivi di politica economica nazionale. Oggi, una serie di direttive, approvate a cavallo dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, delinea un quadro normativo di riferimento per l'ingresso e il soggiorno di specifiche categorie di lavoratori migranti: gli altamente qualificati, gli stagionali, i ricercatori e tirocinanti, e i trasferimenti intra-societari<sup>20</sup>. La normativa europea si caratterizza quindi per l'approccio settoriale che, nel circoscrivere l'ammissione a specifiche figure di lavoratori migranti, determina un'inevitabile restrizione dei canali d'ingresso per lavoro. Allo stesso tempo, per dotarsi di strumenti normativi capaci di rispondere alle mutevoli esigenze dei mercati del lavoro degli Stati membri, le direttive hanno riconosciuto ai governi nazionali ampi margini di discrezionalità in sede di recepimento interno della disciplina europea. Se a ciò si aggiunge che il Trattato di Lisbona ha confermato la prerogativa nazionale di stabilire il numero degli ingressi annuali dei lavoratori migranti, il risultato è che gli Stati membri sono di fatto liberi di individuare criteri e requisiti anche molto rigidi e articolati cui subordinare l'ammissione dei lavoratori migranti, ed eventualmente non prevedere alcuna quota in entrata.

La direttiva n. 36 del 2014 sui lavoratori migranti stagionali, più delle altre mette, in luce i paradigmi che informano l'approccio europeo alle migrazioni per lavoro. Intorno alla figura del lavoratore stagionale – il cui prototipo è il bracciante agricolo – è disegnato, infatti, un regime giuridico differenziale non solo rispetto a quello del lavoratore cittadino o

---

19. J. Huysmans, *The Politics of Insecurity. Fear, migration and asylum in the EU*, Londra-New York, Routledge, 2006; G. Campesi, *Polizia della frontiera. Frontex e la produzione dello spazio europeo*, Roma, DeriveApprodi, 2015.

20. Per una disamina approfondita della normativa europea in materia di ingresso e soggiorno per motivi di lavoro, si rimanda a M. Evola, *op. cit.*, p. 109 ss.

comunitario, ma anche a quello delle altre categorie di lavoratori migranti. Sebbene condivide con queste ultime una serie di condizioni alle quali è subordinato l'ingresso, come il preesistente contatto con il datore di lavoro e la predeterminazione delle mansioni, il lavoratore stagionale è assoggettato a regole più severe rispetto alla proroga del soggiorno, all'accesso ai servizi e al ricongiungimento familiare<sup>21</sup>. I lavoratori stagionali possono essere ammessi esclusivamente per lavorare nei settori produttivi caratterizzati da stagionalità, come l'agricoltura e il turismo, in cui i picchi produttivi determinano una domanda di manodopera superiore alle necessità ordinarie. Mediante specifiche disposizioni che assicurano la provvisorietà del soggiorno, la direttiva si preoccupa di precludere il radicamento sociale del lavoratore stagionale, a cui si aggiungono il divieto di circolazione nello spazio europeo e la facoltà per gli Stati membri di apporre limiti alla libertà di cambiare impiego durante il soggiorno. Si tratta di previsioni che alimentano inevitabilmente la dipendenza del lavoratore migrante dal datore di lavoro, nonché la sua condizione di vulnerabilità e assoggettamento, che può aggravarsi nei casi in cui il visto d'ingresso sia rilasciato in forza di un contratto con un'agenzia di reclutamento. La direttiva equipara gli intermediari ai datori di lavoro, riconoscendo loro un ruolo importante nella gestione di una categoria di lavoratori stranieri particolarmente precaria ed esposta allo sfruttamento. I rischi connessi a questa scelta emergono anche da un recente rapporto dell'Agenzia europea per i diritti umani (*Fundamental Rights Agency*, FRA), che individua un legame diretto tra il reclutamento dei lavoratori migranti attraverso le agenzie di somministrazione e l'assoggettamento a pratiche di sfruttamento<sup>22</sup>. Ed è bene sottolineare che i parametri che l'Agenzia applica nel definire lo sfruttamento sono piuttosto elevati e tendono a coincidere con le forme più gravi in cui può manifestarsi il fenomeno, come il lavoro forzato e la riduzione in schiavitù. Nonostante il nesso riconosciuto con le pratiche di intermediazione e somministrazione di manodopera, anche operata in forme legali e da soggetti autorizzati, la maggior parte dei lavoratori che il senso comune ascrive a condizioni di sfruttamento ne rimane, pertanto, esclusa.

Sebbene le migrazioni siano spesso descritte nei documenti della *governance* europea come uno dei possibili correttivi alle carenze di manodopera che si riscontrano nei sistemi produttivi nazionali, il canale del lavoro sembra aver perso oggi il suo tradizionale statuto

---

21. Per un'analisi critica della direttiva, si veda M.H. Zoetewij-Turhan, *The Seasonal Workers Directive: '...but some are more equal than others'*, in *European Labour Law Journal*, 2017, vol. VIII, n. 1, pp. 28-44. Per una ricostruzione della trasposizione nell'ordinamento italiano della disciplina della Direttiva n. 36 del 2014, si veda V. Papa, *Dentro o fuori il mercato? La nuova disciplina del lavoro stagionale degli stranieri tra repressione e integrazione*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2017, vol. XXVII, n. 2, pp. 363-396.

22. FRA, *Protecting migrant workers from exploitation in the EU: workers' perspectives*, Lussemburgo, 2019, p. 13.

di principale tramite per l'accesso al territorio e ai diritti di cittadinanza. La stessa Agenda europea sulla migrazione del 2015, approvata durante la cosiddetta "crisi dei rifugiati", pur riconoscendo il carattere marginale dei canali di ingresso per lavoro in Europa, sia sotto il profilo quantitativo sia in relazione alle esigenze dell'economia europea, ha dedicato solo poche righe alla questione, limitandosi ad abbozzare a un vago proposito di riforma della cosiddetta "direttiva Carta Blu" sui lavoratori migranti altamente qualificati<sup>23</sup>. Se il tema del lavoro occupa una posizione marginale nel campo delle politiche migratorie ufficiali, lo stesso non vale nella realtà sociale e nell'esperienza migratoria. I migranti costituiscono, infatti, una componente rilevante e strutturale delle società e dei mercati del lavoro europei: basti pensare che nel 2018 gli Stati membri hanno rilasciato oltre 3,2 milioni di permessi di soggiorno, il numero più elevato di sempre<sup>24</sup>, e che solo in Europa occidentale si concentra un quarto dei lavoratori migranti a livello globale<sup>25</sup>. Le statistiche sui permessi di soggiorno rilasciati nell'Unione europea non solo riflettono l'evoluzione delle politiche migratorie europee in cui, come detto, alla restrizione dei canali d'ingresso per lavoro ha corrisposto uno spazio sempre più ampio occupato dall'asilo e dalle altre forme di protezione umanitaria e temporanea, ma rivelano come tale processo sia cominciato ben prima della cosiddetta "crisi dei rifugiati" del 2015. Secondo uno studio del Parlamento europeo del 2015, infatti, i "migranti non economici" costituivano già allora tra i due terzi e i tre quarti di tutti i cittadini di Paesi terzi che entravano nei mercati del lavoro degli Stati membri<sup>26</sup>.

Anche l'ufficio statistico europeo Eurostat situa la riconfigurazione della condizione giuridica dei lavoratori migranti in un arco temporale più ampio, che comincia quantomeno nel 2013<sup>27</sup>. Stando alle rilevazioni Eurostat, infatti, tra il 2013 e il 2018 i motivi di protezione e umanitari hanno rappresentato stabilmente una delle categorie più diffuse, a livello europeo, al pari dei motivi familiari, collocandosi quasi sempre sopra ai permessi per lavoro. In particolare, i titoli di soggiorno per protezione internazionale e umanitaria sono stati la prima categoria nel 2013 e nel 2016, anno quest'ultimo in cui hanno superato addirittura il 30% del totale, la seconda nel 2014 e 2015, e la terza nel biennio 2017-2018. Inoltre, è interessante notare come i permessi per motivi familiari tendano a rimanere pressoché stabili nel corso degli anni, mentre sono proprio le oscillazioni delle altre due tipologie a determinare la variazione percentuali. Tra il 2013 e il 2016, per esempio, alla diminuzione dei permessi per lavoro ha corrisposto l'incremento di quelli per motivi di

---

23. Commissione europea, *Agenda Europea sulla Migrazione*, COM(2015) 240 final, Bruxelles, 2015.

24. I dati sui permessi di soggiorno rilasciati nell'Unione europea sono disponibili sul sito di Eurostat all'indirizzo [www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained](http://www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained) (ultimo accesso, 21.7.2020).

25. Cfr. International Labour Organization, *Global Estimates on International Migrant Workers*, Geneva, 2019.

26. I. Martín et al., *Exploring new avenues for legislation for labour migration to the European Union*, Study for the LIBE Committee, Bruxelles, 2015, p. 14 [Traduzione degli autori].

27. I dati sui permessi di soggiorno rilasciati dagli Stati membri dell'Unione europea sono consultabili sul sito di Eurostat, all'indirizzo [www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained](http://www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained) (ultimo accesso 21.7.2020).

protezione. La tendenza inversa che emerge invece nel biennio 2017-2018, con un leggero aumento dei permessi per lavoro, appare – almeno in parte – come il riflesso della riduzione degli arrivi via mare prodotta dalla chiusura delle frontiere esterne con la Turchia e nel Mediterraneo centrale.

La prospettiva è confermata anche dalla distribuzione geografica dei permessi di soggiorno rilasciati. Nel 2018, per esempio, i Paesi che hanno rilasciato le percentuali più alte di permessi per motivi di lavoro sono quelli coinvolti solo lateralmente nella gestione delle migrazioni c.d. “forzate”, che spesso coincidono con gli Stati ammessi nell’Unione europea a partire dal 2004<sup>28</sup>. La prospettiva è confermata anche dalla distribuzione geografica dei permessi di soggiorno rilasciati. Diversamente, in Paesi come Germania, Italia e Francia l’inversione del rapporto tra permessi per protezione e per motivi di lavoro sembra ormai un trend consolidato<sup>29</sup>, e ciò vale non solo per il 2018 ma per l’intero periodo preso in esame. Nonostante le oscillazioni, quindi, le diverse forme di protezione ricoprono ormai stabilmente almeno un quarto del totale dei permessi di soggiorno rilasciati annualmente nei territori dell’Unione europea. Le statistiche confermano dunque come il binario tra ingresso legale e illegale sia oggi solo la distinzione di più immediata comprensione, la quale non è però in grado di dare conto né della molteplicità di statuti giuridici dei migranti, né della rilevanza che la normativa sulla protezione internazionale e l’asilo occupa nel definire la condizione giuridico-sociale dei lavoratori stranieri nei mercati del lavoro europei.

### **3. La condizione giuridica dei lavoratori migranti nel mercato del lavoro italiano e le specificità del contesto agricolo**

Il lavoro migrante in agricoltura è spesso elevato a emblema della condizione di marginalizzazione e sfruttamento dei lavoratori migranti in Italia. Non è un caso, infatti, che la riforma degli strumenti normativi di contrasto dello sfruttamento lavorativo sia stata introdotta con una legge volta più complessivamente a regolare diversi aspetti del funzionamento del settore agricolo<sup>30</sup>. Nonostante ciò, la condizione giuridica e sociale dei braccianti stranieri non può essere analizzata disgiuntamente dalla posizione che più in generale occupano i lavoratori migranti nell’economia italiana. La struttura segmentata e gerarchizzata del mercato del lavoro italiano è espressamente riconosciuta dalle stesse

---

28. Nell’ordine: Croazia, Lituania, Slovenia, Slovacchia, Ungheria, Polonia e Malta. Quest’ultima costituisce forse un’eccezione, comunque marginale dal punto di vista quantitativo.

29. Considerazioni analoghe valgono per Spagna, Belgio, Austria, Olanda, Svezia, Grecia, Irlanda e in parte Inghilterra.

30. Il riferimento è alla legge n. 199/2016, intitolata appunto «Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo».

istituzioni. Il rapporto del Ministero del lavoro del 2018 parla, infatti, di «segregazione professionale» dei lavoratori migranti e di una «segmentazione professionale» che trova conferma nella scarsa presenza di questi ultimi nei ruoli dirigenziali<sup>31</sup>. Il termine “segregazione” descrive la condizione di subordinazione che caratterizza la condizione lavorativa dei migranti e il loro impiego in mansioni a medio-bassa qualifica e in occupazioni elementari<sup>32</sup>. Il carattere “segmentato” indica, invece, la distribuzione disomogenea della manodopera straniera nei diversi comparti produttivi e la scarsa mobilità professionale nel mercato del lavoro. Sebbene i migranti formino oggi oltre il 10% della forza lavoro attiva in Italia, essi tendono a concentrarsi in specifici settori come il turismo, la ristorazione, l’agricoltura, l’edilizia e i servizi collettivi e alla persona. La condizione della manodopera straniera in Italia si caratterizza inoltre per la crescente precarizzazione, prodotta in primo luogo dalla breve durata dei permessi dei lavoratori migranti: il maggior numero di nuovi titoli di soggiorno rilasciati nel 2017 sono stati, infatti, quelli di validità inferiore ai 6 mesi (in cui rientrano quelli per richiesta asilo) che, sommati ai permessi di durata inferiore a un anno, hanno formato quasi i due terzi del totale<sup>33</sup>. Ma la precarietà dei lavoratori migranti è accentuata anche dal costante incremento dell’impiego a termine<sup>34</sup>. La durata del permesso per motivi di lavoro, infatti, non solo è commisurata a quella del rapporto lavorativo, ma il possesso di un regolare contratto di lavoro costituisce spesso il requisito essenziale per rinnovare o convertire il titolo di soggiorno.

Il quadro che emerge dalle rilevazioni del Ministero del lavoro smentiscono l’idea diffusa che la condizione di regolarità, o la sua assenza, siano le variabili decisive nel determinare le condizioni di lavoro delle persone migranti. La subordinazione e la marginalizzazione nel mercato del lavoro caratterizzano, infatti, l’esperienza della manodopera straniera, in buona parte a prescindere dallo *status* e dalla tipologia di permesso di soggiorno. In questo senso, è esemplificativo il confronto tra lavoratori comunitari e non comunitari. Le differenze che si riscontrano soprattutto con riferimento alla limitata mobilità nel mercato del lavoro, alle mansioni e alla retribuzione media sono quasi irrilevanti, soprattutto se misurate attraverso

---

31. Ministero del lavoro, *VIII Rapporto Annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, Roma, 2018.

32. Ministero del lavoro, *IX Rapporto Annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, Roma, 2019, pp. 18-19. Un terzo della manodopera straniera svolge mansioni elementari contro solo l’8% dei lavoratori italiani.

33. La maggior parte dei cittadini non comunitari in Italia risulta, invece, titolare di permessi di soggiorno stabili, come il permesso UE per soggiornanti di lungo periodo (la vecchia “carta di soggiorno”), che non devono essere rinnovati. Nel 2018 i nuovi permessi rilasciati di durata inferiore a 12 mesi sono stati invece il 57,3%, contro il 42,7% di quelli di durata superiore a un anno. Il dato è riportato dall’ultimo rapporto del Ministero del lavoro, *X Rapporto Annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, Roma, 2020, p. 25 ss.

34. Il dato si riscontra stabilmente quantomeno negli ultimi quattro rapporti del Ministero del lavoro sugli stranieri nel mercato del lavoro italiano. Secondo l’ultimo rapporto, il lavoro dipendente a termine degli stranieri non comunitari è in espansione del 5% su base tendenziale. Si veda, Ministero del lavoro, *X Rapporto Annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, cit., p. 38.

la lente dei diversi regimi giuridici che ne regolano la condizione giuridica: i primi titolari dello *status* di cittadinanza, derivata dall'appartenenza all'Unione, i secondi imbrigliati nelle rigide maglie della legislazione sull'immigrazione. Entrambe le categorie di lavoratori sono, infatti, impiegate nelle mansioni più basilari e tendono a concentrarsi nei medesimi comparti produttivi. Lo stesso vale per le retribuzioni che per i lavoratori comunitari sono leggermente superiori ma comunque notevolmente inferiori a quelle degli italiani.

Un discorso a parte merita, invece, il tema dell'ingresso per motivi di lavoro<sup>35</sup>. L'inefficacia del sistema italiano delle quote è nota ed emerge, in primo luogo, dalle percentuali infinitesimali di lavoratori migranti che occupano posizioni apicali, dalla scarsa partecipazione degli stranieri nei settori economici più avanzati, nonché dall'accentuato *mismatch* educativo della forza lavoro migrante<sup>36</sup>. Dati che dimostrano quindi il fallimento della legislazione sugli ingressi nell'attrarre i lavoratori altamente qualificati e nel riconoscere le competenze professionali dei migranti. Ma sono soprattutto i numeri a mettere in luce la crisi del meccanismo delle quote. Nell'ultimo decennio, i c.d. "decreti flussi" del governo hanno previsto un volume di nuovi ingressi e criteri selettivi per l'ammissibilità delle domande tali da rendere il canale del lavoro sostanzialmente impraticabile per l'accesso al territorio e ai diritti. L'ultimo decreto flussi che ha previsto una quota realistica, rispetto al fabbisogno di manodopera e all'entità dei movimenti migratori verso l'Italia, è stato quello del 2010 che autorizzava poco meno di centomila ingressi.

Nel giro di un anno le posizioni aperte sono crollate sotto la soglia delle 14.000, riservate quasi esclusivamente alla conversione di permessi già rilasciati. I decreti flussi degli anni successivi hanno confermato l'approccio restrittivo, non superando mai le 30.000 posizioni, riservate in via esclusiva ai lavoratori stagionali e ad altre categorie specifiche, come gli artisti e gli imprenditori. Il decreto flussi del 2019 ha previsto poco più di 30.000 posizioni, così suddivise: un terzo per la conversione di permessi già rilasciati; oltre la metà per lavoratori stagionali proveniente da determinati Paesi; e il restante per liberi

---

35. Sul tema, con un *focus* sul tema degli ingressi per lavoro e dei decreti flussi, W. Chiaromonte, M.D. Ferrara, F. Malzani, *The Migration Governance through Labour Law: The Italian Case*, in *Diritto della Sicurezza Sociale*, 2019, n. 2, pp. 367-392.

36. Secondo il Ministero del lavoro il c.d. *educational mismatch* è un tema chiave per il mercato del lavoro italiano e il fenomeno è particolarmente accentuato con riferimento alla forza lavoro non comunitaria. Nell'VIII rapporto si legge: «ciò che balza all'evidenza dell'analisi è la strutturale dispersione del capitale umano laureato con cittadinanza straniera ed in particolar modo di quello in possesso di competenze tecnico-scientifiche, le più appetibili sul mercato del lavoro e teoricamente le più ricercate dalle imprese». Dei laureati in materie tecnico-scientifiche non comunitari, infatti, solo il 26,0% dei occupati svolge un lavoro coerente a fronte del 90,2% degli italiani. Si veda, Ministero del lavoro, *VIII Rapporto Annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, cit., pp. 38-39. Rispetto, invece, alle posizioni apicali, secondo l'ultimo rapporto, solo l'1,1% degli occupati stranieri ha «una qualifica di dirigente o quadro a fronte del 7,6% della controparte italiana e il 77,1% è impiegato con la qualifica di operaio». Si veda, Ministero del lavoro, *X Rapporto Annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, cit., p. 38.

professionisti e imprenditori. Anche il dato sugli esiti delle domande appare significativo. La prassi rivela, infatti, come il numero delle richieste accolte sia sistematicamente inferiore non solo a quello delle domande presentate, ma addirittura ai posti disponibili. Ed è quanto accaduto anche per l'ultimo decreto flussi: dopo quasi otto mesi dalla pubblicazione in Gazzetta risultavano, infatti, rilasciati meno di 10.000 nulla osta per lavoro stagionale, a fronte dei 18.000 posti disponibili, e addirittura solo 88 su oltre 9.000 domande di conversione di permesso di soggiorno in lavoro subordinato e di ingresso per lavoro autonomo<sup>37</sup>.

La sostanziale chiusura del sistema delle quote si è riflessa nella drastica riduzione del numero di nuovi permessi rilasciati per motivi di lavoro. Nell'arco di un decennio il rapporto tra permessi rilasciati per motivi di lavoro e per protezione internazionale e umanitaria si è invertito, passando dal 56,1% di permessi per lavoro nel 2007 ad appena il 4,6 nel 2017. Nello stesso periodo, i permessi per protezione internazionale e umanitaria sono passati dal 3,7% al 38,5%<sup>38</sup>. Per dare un'idea della rapidità con cui si è prodotta questa trasformazione, nel solo biennio 2014-2015 si è registrata una contrazione del 61,9% dei permessi rilasciati per motivi di lavoro<sup>39</sup>, a cui si è aggiunta un'ulteriore riduzione del 41% nel 2016<sup>40</sup>. L'incidenza dei permessi per asilo e per motivi umanitari nel mercato del lavoro è confermata dal Ministero del lavoro, secondo cui il "lavoro" non costituisce più né il principale canale d'ingresso nel territorio, né il permesso di soggiorno maggiormente diffuso nel mercato del lavoro italiano. Nel 2017, per esempio, circa il 40% dei nuovi permessi rilasciati era per ragioni di protezione internazionale e umanitaria, mentre poco più del 4% per motivi di lavoro<sup>41</sup>.

Il canale dell'asilo – in senso lato – è oggi il principale tramite di riconoscimento giuridico e di regolarizzazione del soggiorno; e non è un caso che questo processo abbia preso corpo contestualmente all'aumento degli arrivi via mare. Uno dei momenti nodali nella diffusione su scala nazionale in particolare della protezione umanitaria è stato il 2011 quando, nel contesto della c.d. "Emergenza Nord Africa", il governo ha concesso ai migranti

---

37. I dati sono forniti dal Viceministro dell'interno Matteo Mauri, il 13 novembre 2019, durante l'audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera. Il resoconto è disponibile sul sito internet della Camera dei Deputati.

38. ISTAT, *Permessi di soggiorno per asilo politico e protezione umanitaria, anni 2015-2016*, 23 dicembre 2016; ISTAT, *Permessi di soggiorno per asilo politico e protezione umanitaria, anni 2017-2018*, 14 novembre 2018.

39. Ministero del lavoro, *VII Rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, 2017, Roma, pp. 18-19.

40. ISTAT, *Cittadini non comunitari: presenza, nuovi ingressi e acquisizioni di cittadinanza. Anni 2016-2017*, 10 ottobre 2017, p. 1.

41. Ministero del lavoro, *IX Rapporto Annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, cit., p. 33. Nel 2018, i nuovi rilasci per lavoro salgono al 6%, mentre la categoria "asilo/umanitari" scende al 27%, rimanendo comunque la prima tipologia di permessi emessi dopo quella per motivi familiari. Si veda, Ministero del lavoro, *X Rapporto Annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, cit., p. 26.

provenienti dai Paesi del Nord Africa, giunti in Italia entro la fine del 2012, un permesso di soggiorno per motivi umanitari<sup>42</sup>. Questa misura da sola ha proiettato le protezioni umanitarie oltre il 50% del totale dei permessi per motivi di protezione rilasciati nel 2012<sup>43</sup>. Allo stesso modo, il seppur lieve aumento dei permessi per lavoro che si riscontra tra il 2018 e il 2019, dopo anni di costante diminuzione, non può non essere posto in relazione alla diminuzione degli sbarchi a seguito dagli accordi Italia-Libia e alla restrizione del canale dell'asilo a opera della legge n. 132/2018<sup>44</sup>, che ha convertito il primo dei due c.d. decreti sicurezza.

L'incidenza dei permessi per protezione internazionale, per richiesta asilo e (soprattutto) per ragioni umanitarie si riscontra evidentemente anche nel settore agricolo, che rappresenta senz'altro uno dei comparti più sensibili alle trasformazioni della normativa sull'immigrazione. Le inchieste condotte da ricercatori indipendenti sulla manodopera migrante in agricoltura, ormai da anni registrano l'ampia diffusione di permessi di soggiorno per motivi di protezione internazionale, umanitaria e per richiesta asilo<sup>45</sup>. Secondo le ricerche più recenti, in media il 40% dei braccianti non comunitari intercettati dalle associazioni e dalle organizzazioni umanitarie nelle principali aree agricole italiane era titolare di una protezione umanitaria. Le ricerche concordano, inoltre, sull'ampia diffusione dei permessi per richiesta asilo, che si attestano solitamente intorno a un quinto del totale dei braccianti intervistati. All'inverso, i permessi per motivi di lavoro formano una quota del tutto marginale, che raramente supera il 2% e talvolta non è neppure riportata nelle ricerche indipendenti. Sebbene si tratti di rilevazioni parziali, che non riflettono certo la condizione dell'intera manodopera straniera in agricoltura sotto il profilo dello *status* giuridico, al contempo restituiscono un'immagine della composizione di quella componente della forza lavoro migrante – per lo più di origine subsahariana – che trova impiego durante la stagione

---

42. La misura, adottata con il d.p.c.m. del 5 aprile 2011, doveva durare dal 1° gennaio al 5 aprile 2011. Due proroghe successive hanno esteso la durata a tutto il 2012. Sul tema, si veda E. Costantini, *Un'emergenza lunga due anni. Considerazioni sui provvedimenti umanitari a favore dei cittadini provenienti dai paesi del Nord Africa*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2014, n. 1, pp. 95-108; V. Marengoni, *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari*, in questa *Rivista*, n. 4.2012, pp. 59-86, p. 64 ss.

43. Ministero dell'interno, *Quaderno statistico dal 1990 al 2018*, disponibile a [www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/i-numeri-dellasil](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/i-numeri-dellasil) (ultimo accesso, 22.7.2020).

44. ISTAT, *Cittadini non comunitari. Anni 2018-2019*, 17 ottobre 2019, p. 2. È opportuno sottolineare che l'aumento dei permessi per lavoro è alimentato per oltre un quinto dai titoli rilasciati ai lavoratori statunitensi, di cui una buona parte impiegati nelle basi Nato presenti sul territorio italiano.

45. Cfr. Intersos, *Campagne d'odio. Un anno di progetto in Capitanata*, ottobre 2019; Medici per i Diritti Umani, *Terraingiusta. V Rapporto sulle condizioni di vita e lavoro dei braccianti stranieri nella Piana di Gioia Tauro*, maggio 2019; Medici per i Diritti Umani, *La cattiva stagione. Rapporto sulle condizioni di vita e di lavoro dei braccianti nella Capitanata*, Ottobre 2019. Tendenze analoghe sono emerse anche dalle prime rilevazioni del progetto Terraingiusta, a partire dal rapporto del 2015, disponibile al sito [www.mediciperidirittiumani.org/terraingiusta-2](http://www.mediciperidirittiumani.org/terraingiusta-2) (ultimo accesso, 23.7.2020). Nello stesso senso vanno anche i dati raccolti dal progetto Presidio della Caritas a Saluzzo e disponibili a [www.saluzzomigrante.it](http://www.saluzzomigrante.it) (ultimo accesso, 23.7.2020).



della raccolta, confermando come le c.d. migrazioni forzate siano sempre più spesso impiegate come manodopera a basso costo. Si tratta, infatti, di una manodopera caratterizzata da elevata mobilità sul territorio, che spesso si muove di regione in regione seguendo l'evolversi delle fasi della produzione, e che di frequente alloggia negli insediamenti informali e nei *ghetti* da nord a sud dell'Italia. Una caratteristica, quest'ultima, che porta spesso l'opinione pubblica ad associarne semplicisticamente l'immagine a quella di migranti irregolari, nonostante le statistiche e i dati portino evidenze diverse, e salva la necessaria rivalutazione di tali dati alla luce degli effetti restrittivi delle riforme recenti in materia di asilo e protezione umanitaria. Anche in questo caso, più che di migrazioni irregolari, sarebbe tuttavia corretto parlare di una forza lavoro illegalizzata dalla stretta sulle normative in materia di immigrazione e, in particolare, dalla conversione in legge del d.l. 113 del 2018.

Un ulteriore elemento che aiuta a comporre il quadro d'analisi è quello relativo all'incidenza della manodopera migrante nell'agricoltura italiana. Dal 2007 al 2017, secondo l'Istat, l'incidenza dei lavoratori migranti tra gli occupati in agricoltura è triplicata, passando dal 5.3% del totale della manodopera del settore al 16.6%<sup>46</sup>. Una stima che, tra l'altro, inevitabilmente sottovaluta la presenza migrante in agricoltura a causa quantomeno, da un lato, dell'ampio ricorso a forme di impiego irregolare che sfuggono alle rilevazioni e, dall'altro, della diffusione di contratti fittizi stipulati in favore di cittadini italiani in modo da permettere a questi ultimi di accedere all'indennità di disoccupazione agricola<sup>47</sup>. Ma al di là della capacità dei numeri di dare una rappresentazione dell'incidenza della componente migrante sull'intera manodopera agricola, è certamente vero che durante la crisi economica l'agricoltura ha rappresentato spesso l'unica alternativa alla disoccupazione per i lavoratori migranti fino ad allora impiegati nel tessuto produttivo del Nord d'Italia. Lavorare come braccianti stagionali nelle zone agricole significa però lavorare quasi esclusivamente a chiamata o con contratti di breve durata<sup>48</sup>, di norma, in condizioni tali per cui solo una minima parte delle giornate lavorate è effettivamente registrata dal datore di lavoro. I migranti con permessi per lavoro si sono trovati così nell'impossibilità di rinnovare il

---

46. International Organization for Migration, *Migrants' contributions to Italy's welfare*, n. 2, Roma, 2017, p. 3. Secondo il Ministero del lavoro l'incidenza della manodopera migrante in agricoltura è salita al 17.9% nel 2018. Stando alle rilevazioni INPS sulle registrazioni dei contratti a tempo determinato nel settore agricolo, la percentuale dei lavoratori stranieri sale al 35%, con un significativo incremento dei cittadini non comunitari. Cfr. M.C. Macrì (a cura di), *Il contributo dei lavoratori stranieri all'agricoltura italiana*, CREA, Roma, 2019, p. 47 ss.

47. M. D'Onghia, *Le tutele previdenziali dei lavoratori agricoli tra regole speciali e abusi*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 2019, n. 162, pp. 231-266.

48. Secondo il già citato rapporto del Ministero del lavoro, ad esempio, nel 2019 il 99,6 dei contratti agricoli degli stranieri è stato a tempo determinato. Inoltre, secondo l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, più di un rapporto lavorativo su due in agricoltura è caratterizzato da irregolarità di vario genere. Si veda, Ispettorato Nazionale del Lavoro, *Rapporto Annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. Anno 2019*, Roma, 2020, p. 14.

permesso di soggiorno e costretti a ricorrere alla domanda d'asilo come unica via per mantenere uno *status* di regolarità.

In quest'ottica, non è certo un caso che l'umanitaria sia stata divenuta a partire dal 2010 uno strumento per regolarizzare la condizione dei lavoratori stranieri in diversi settori, tra cui appunto quello agricolo<sup>49</sup>. Sono state, infatti, proprio le lotte dei braccianti migranti, cominciate a Rosarno nel gennaio 2010 e proseguite poi con lo sciopero di Nardò del 2011, a inaugurare la stagione del progressivo ampliamento della fattispecie del permesso umanitario fino a ricomprendervi i motivi d'integrazione sociale e lavorativa<sup>50</sup>. Ma la componente di manodopera composta da rifugiati, richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria è alimentata anche dal fatto che i Centri di accoglienza – soprattutto quelli di grandi dimensioni – sono spesso collocati proprio in zone a vocazione agricola, in cui è alta la domanda di manodopera stagionale a basso costo. Per dare un'idea della rilevanza del fenomeno, nel 2019 circa la metà dei braccianti stranieri assistiti dalla clinica mobile dell'associazione Medici per i Diritti Umani dichiarava di alloggiare in un Centro d'accoglienza e poco più di uno su dieci in un appartamento in affitto<sup>51</sup>. In molti casi, le strutture di accoglienza si sono così trasformate in veri e propri Centri di reclutamento della forza lavoro da impiegare nei campi e nelle serre limitrofi, con paghe talvolta inferiori alla media degli altri lavoratori stranieri, rese possibili proprio dalla condizione di richiedenti asilo e rifugiati, ovvero, dal fatto che i costi per l'alloggio dei lavoratori vengono scaricati sul sistema di accoglienza. Nonostante i mutamenti intervenuti sulla filiera produttiva e sull'agricoltura intensiva, nonché l'emergere di una nuova figura, quella del “bracciante rifugiato”, il lavoro agricolo si incrocia ancora una volta con il tema antico dello sfruttamento lavorativo, centrato sui due corni interconnessi della compressione dei salari, da un lato, e del costo di riproduzione della manodopera dall'altro.

#### 4. I limiti del diritto nel contrasto allo sfruttamento lavorativo

La storia recente degli strumenti di contrasto allo sfruttamento lavorativo nasce ufficialmente nel 2011 con l'introduzione, all'art. 603-*bis* del codice penale, del reato di

---

49. Cfr. C. Pittaluga, C. Momi, *L'impatto della direttiva 52/2009/CE sul fenomeno dello sfruttamento lavorativo tra i braccianti agricoli*, in *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, a cura di E. Rigo, Pisa, Pacini Giuridica, 2016, pp. 33-48.

50. Sul contenuto e l'evoluzione della protezione umanitaria, N. Zorzella, *La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano*, in questa *Rivista*, n. 1.2018, pp. 1-32.

51. Cfr. Medici per i Diritti Umani, *Terraingiusta. V Rapporto sulle condizioni di vita e lavoro dei braccianti stranieri nella Piana di Gioia Tauro*, maggio 2019, p. 5; Medici per i Diritti Umani, *La cattiva stagione. Rapporto sulle condizioni di vita e di lavoro dei braccianti nella Capitanata*, Ottobre 2019, p. 7. Il fenomeno è ampiamente descritto anche nel rapporto del progetto Filierasporca, *La raccolta dei rifugiati. Trasparenza di filiera e responsabilità sociale delle aziende*, Roma, 2016.

«intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro». In un recente volume sul tema, Alberto di Martino ricostruisce la genesi di tale reato, la quale va ricondotta all'istituzione, nel 2006, di una commissione di inchiesta sui «fenomeni di violenza e sfruttamento grave nei confronti dei lavoratori stranieri»<sup>52</sup> affidata all'allora vicedirettore della polizia criminale, Alessandro Pansa. L'impulso all'iniziativa era venuto da inchieste giornalistiche, ma il rapporto della commissione andava ben oltre l'approccio episodico, riconducendo le cause del problema a elementi di sistema quali la riorganizzazione della filiera produttiva attraverso processi di decentramento ed esternalizzazione, il meccanismo di determinazione dei prezzi e il suo legame con i servizi di distribuzione della filiera agroalimentare, nonché al ruolo giocato dagli imprenditori quali principali beneficiari dell'intermediazione abusiva del lavoro.

Anche le misure suggerite dalla commissione perseguivano obiettivi ampi, quali la necessità di favorire l'ingresso regolare dei lavoratori stranieri e di accompagnare l'introduzione di nuove fattispecie penali a norme per l'emersione e la tutela dei lavoratori. Le proposte legislative che ne seguirono erano, in effetti, centrate sull'esplicita estensione allo sfruttamento lavorativo della protezione sociale prevista dall'art. 18 del Testo unico immigrazione, originariamente concepita per lo sfruttamento sessuale, seppure non riservata a questo in via esclusiva. Il dibattito successivo, che come mostra ancora una volta di Martino non suscitò grande eco se non tra gli addetti ai lavori, s'incentrò tuttavia sull'eventualità che una simile misura potesse diventare uno strumento di regolarizzazione permanente dei lavoratori migranti presenti sul territorio. L'esito fu un vero e proprio scambio politico, in cui parte della posta in gioco è stato il passaggio della tematica dello sfruttamento lavorativo dei migranti da questione da affrontare nell'ambito del diritto dell'immigrazione, e delle misure di emersione e tutela, a questione da contrastare con gli strumenti della repressione penale.

Dovrà trascorrere ancora qualche anno perché si arrivi all'introduzione di una specifica fattispecie nel codice penale, centrata peraltro sul reclutamento abusivo della manodopera e non sullo sfruttamento in sé. Il fatto che il 2007 sia stato uno snodo in questo slittamento di impostazione è nondimeno rilevante, poiché risalgono a quegli stessi anni le prime prese di posizione della Commissione europea che guardano con sospetto alla pratica delle regolarizzazioni periodiche dei migranti presenti sul territorio, considerate come un incentivo (*pull factor*) alle migrazioni irregolari. Ne è un esempio il documento che accompagna la *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi soggiornanti*

---

52. A. di Martino, *Sfruttamento del lavoro. Il valore del contesto nella definizione del reato*, Bologna, il Mulino, 2019, p. 14.

*illegalmente nell'UE* nel quale l'opzione della regolarizzazione è espressamente respinta<sup>53</sup>. Non a caso, la direttiva che sarà adottata nel 2009 (la cosiddetta Direttiva sanzioni)<sup>54</sup>, pur prevedendo che gli Stati possano adottare misure per incentivare le denunce, concedendo caso per caso permessi di soggiorno di durata limitata (art. 13), esclude, al considerando 15, che il lavoratore assunto illegalmente possa invocare un diritto di soggiorno in base al rapporto di lavoro.

È dunque questa la cornice di politica del diritto entro la quale nascono le norme di contrasto allo sfruttamento lavorativo. Sul fronte del diritto penale, l'art. 603-*bis*, nella formulazione in cui viene originariamente introdotto nel 2011, tipicizza la condotta del cosiddetto caporale mentre, seppure non sia esclusa, la punibilità del datore di lavoro risulta di fatto configurata solo a titolo di concorso. Dal canto suo, lo sfruttamento lavorativo, accompagnato da violenza, minaccia, intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori, è una circostanza necessaria perché si realizzi il reato, ma non è al centro della fattispecie per ciò che riguarda il bene giuridico tutelato. L'incongruenza della fattispecie con la realtà della produzione è evidenziata dal fatto che alcuni degli indici di sfruttamento elencati dalla norma, come la sistematica retribuzione dei lavoratori in modo difforme dalla contrattazione collettiva o la violazione delle normative sulla sicurezza, integrano condotte tipicamente poste in essere dal datore di lavoro. Risulterebbe tuttavia ingenuo attribuire tale incongruenza a errori in buona fede di tecnica legislativa, senza tener conto delle scelte politiche di compromesso che hanno portato all'adozione della norma.

Sul fronte del diritto dell'immigrazione, la trasposizione tardiva della Direttiva sanzioni in Italia, nel 2012, avviene nel quadro, imposto già a livello della legislazione europea, del contrasto all'immigrazione irregolare. Il recepimento della direttiva ha modificato l'art. 22 del Testo unico immigrazione, prevedendo il rilascio di un permesso per sfruttamento lavorativo, su proposta del questore e con il parere favorevole del Procuratore della repubblica, al lavoratore che denunci il datore di lavoro e collabori alle indagini. Tale possibilità è stata però riservata alle sole ipotesi di «particolare sfruttamento», previste come aggravanti dall'art. 603-*bis*, ovvero al caso in cui i lavoratori impiegati siano più di tre, al caso di impiego di minori o, ancora, di esposizione dei lavoratori a situazioni di pericolo. A eccezione dell'ultima circostanza, le altre mantengono una *ratio* come aggravanti nel diritto penale, ma poco hanno a che fare con le condizioni materiali che determinano la gravità dello sfruttamento in un'ottica di tutela dei lavoratori. Almeno su questo punto, la

---

53. Commissione europea, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE*, COM(2007) 249 def., Bruxelles, 2007.

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

Direttiva sanzioni aveva invece fornito una definizione estesa di condizioni di particolare sfruttamento, indicandole in quelle «risultanti da discriminazione di genere e di altro tipo, in cui vi è una palese sproporzione rispetto alle condizioni di impiego dei lavoratori assunti legalmente, che incide, ad esempio, sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori ed è contraria alla dignità umana» (art. 2). Sempre la Direttiva sanzioni, che a onor del vero ha trovato un tiepido accoglimento in molti Paesi europei, consentiva poi di introdurre uno strumentario ampio, che andava da sanzioni amministrative che potevano colpire l'intera filiera produttiva a meccanismi di garanzia per il recupero delle retribuzioni, che è rimasto sostanzialmente lettera morta<sup>55</sup>. Non stupisce, quindi, che tali strumenti abbiano trovato un'applicazione limitata e abbiano avuto un impatto largamente insoddisfacente. Probabilmente, il loro effetto principale è stato proprio quello di giustificare e rafforzare una calotta interpretativa dello sfruttamento lavorativo come fenomeno criminale, invece che come questione sociale, nonché politica, nella misura in cui ha a che fare con strutture istituzionali che determinano e perpetuano relazioni di potere ineguali.

A oggi, il quadro legislativo si è leggermente modificato, ma non la sua logica di fondo. Il reato di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo di cui all'art. 603-*bis* del c.p. è stato riformulato nel 2016, non senza polemiche, così che la lettera della legge consente di incriminare anche chi utilizzi o impieghi manodopera sottoponendola a condizioni di sfruttamento e approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori: ovvero, i datori di lavoro. Gli indici di sfruttamento, da intendersi come indicatori non tassativi, costituiscono l'aspetto più innovativo della fattispecie, e consentono di non irrigidirne la definizione ma di adattarla a contesti diversificati<sup>56</sup>. Inoltre, la riforma introdotta nel 2016 dalla cosiddetta legge Martina, ha previsto la confisca obbligatoria in caso di condanna, la possibilità del controllo giudiziario dell'azienda e, nelle ipotesi aggravate da violenza, l'arresto obbligatorio<sup>57</sup>. Si tratta certo di modifiche importanti, la cui portata va però commisurata ai vincoli garantisti del diritto penale che impongono che la responsabilità sia imputata soggettivamente, con non poche difficoltà dal punto di vista probatorio, soprattutto in settori come quello della filiera produttiva agricola<sup>58</sup>.

---

55. Cfr. C. Pittaluga, C. Momi, *op. cit.*

56. A. di Martino, *op. cit.*, pp. 59-148.

57. Per un'analisi della normativa da una prospettiva giuslavoristica, si vedano D. Garofalo, *Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento del lavoro (non solo in agricoltura)*, in *Diritto della Sicurezza Sociale*, 2018, n. 2, pp. 229-263; M. D'Onghia, C. de Martino, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 352, 2018; W. Chiaromonte, «Cercavamo braccia, sono arrivati uomini». *Il lavoro dei migranti in agricoltura fra sfruttamento e istanze di tutela*, *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 2018, n. 158, pp. 321-356.

58. A febbraio 2020, al termine di un processo concertativo durato circa due anni e che ha coinvolto numerosi soggetti istituzionali, organizzazioni di categoria ed enti del terzo settore, il Ministero del lavoro ha approvato il *Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020 – 2022*, che definisce un quadro di

La riforma del 2016 ha invece lasciato invariato il quadro delle tutele per i lavoratori, con il risultato che il secondo corno della disciplina, così come delineata dalla commissione Pansa, continua a rimanere sostanzialmente monco. Anche in questo caso i dati ne danno conferma. Se ci si attendesse al numero esiguo di permessi di soggiorno rilasciati per motivi di sfruttamento lavorativo dovremmo, infatti, concludere che il fenomeno non esiste o quasi. Nell'intero periodo di applicazione dell'art. 22 del Testo unico immigrazione, che lega il rilascio del permesso alle ipotesi aggravate dell'art. 603-*bis* del codice penale, sono stati rilasciati solo 21 titoli di soggiorno<sup>59</sup>, con un picco di ben 8 nel 2016, anno che coincide con l'entrata in vigore della riforma del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. Secondo parte della letteratura giuridica, con l'introduzione dell'arresto obbligatorio per le condotte accompagnate da violenza e minaccia, la nuova formulazione del reato consente di estendere la protezione sociale prevista dall'art. 18 del Testo unico immigrazione alle vittime di sfruttamento lavorativo, con il vantaggio, peraltro, di poter attivare la protezione attraverso un percorso sociale non vincolato al procedimento penale<sup>60</sup>. Anche in questo caso, le ricerche sulle prassi applicative mettono tuttavia in evidenza come tale interpretazione non trovi riscontro nelle Procure, mentre i dati forniti della Direzione Centrale Anticrimine confermano che la protezione sociale è nella pratica riservata alle vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale<sup>61</sup>.

Come già ampiamente argomentato, è stata in realtà la protezione umanitaria a supplire negli anni alla carenza di strumenti di regolarizzazione per i lavoratori. A partire dal 2009, l'elaborazione della giurisprudenza civile l'aveva infatti estesa a un'ampia gamma di situazioni di vulnerabilità, che progressivamente hanno incluso quella lavorativa.

---

interventi di natura emergenziale e strutturale per contrastare il fenomeno dello sfruttamento lavorativo in agricoltura. Nonostante il documento preveda anche interventi di carattere sociale, di intermediazione pubblica del mercato del lavoro agricolo e di regolazione della filiera produttiva, il piano conferma l'approccio di stampo securitario, enfatizzando la natura criminale del fenomeno e il ruolo dei caporali, quali principali destinatari delle misure repressive. Il documento è disponibile all'indirizzo [www.lavoro.gov.it/priorita/Pagine/Approvato-il-Piano-nazionale-contro-lo-sfruttamento-e-il-caporalato-in-agricoltura.aspx](http://www.lavoro.gov.it/priorita/Pagine/Approvato-il-Piano-nazionale-contro-lo-sfruttamento-e-il-caporalato-in-agricoltura.aspx) (ultimo accesso, 4.9.2020).

59. Fonte: Ministero dell'interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza, prot. 13351 del 14 febbraio 2020. I dati sono stati forniti dall'Ufficio Centrale di Statistica del Ministero dell'interno su richiesta della Clinica del diritto dell'immigrazione e della cittadinanza dell'Università degli Studi Roma Tre.

60. Cfr. E. Santoro, C. Stoppioni, *Strategie per combattere lo sfruttamento lavorativo dopo l'entrata in vigore della legge 199/2016. I primi dati della Ricerca del Laboratorio di ricerca sullo sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle sue vittime Altro diritto/FLAI CGIL*, Centro di ricerca interuniversitario l'Altro diritto, Firenze, 2019. Entrambi i rapporti dell'Osservatorio sono disponibili a [www.adir.unifi.it/laboratorio](http://www.adir.unifi.it/laboratorio) (ultimo accesso, 31.7.2020). Degli stessi autori, si veda anche *Il contrasto allo sfruttamento lavorativo: i primi dati dell'applicazione della legge 199/2016*, in *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, 2019, n. 162, pp. 267-286.

61. Al 21 ottobre 2019 risultavano in vigore 462 permessi di soggiorno *ex art.* 18 TU immigrazione rilasciati in gran parte a donne provenienti da Nigeria (250), Albania (66) e Marocco (54). I dati sono disponibili a [www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/036/201/DIREZIONE\\_CENTRALE\\_ANTICRIMINE.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/036/201/DIREZIONE_CENTRALE_ANTICRIMINE.pdf) (ultimo accesso, 31.7.2020).

L'abrogazione dell'art. 5 comma 6 del Testo unico immigrazione, a opera del primo dei decreti sicurezza nel 2018, ha eliminato la protezione umanitaria come istituto di carattere generale, sostituendola con una serie tipizzata di permessi speciali. Tra questi, quello per sfruttamento lavorativo non è altro che una diversa nomenclatura del permesso di soggiorno previsto dall'art. 22 del Testo unico immigrazione, di cui riproduce tutti i limiti di applicazione.

## 5. Riflessioni conclusive

La crisi sanitaria, sociale e politica provocata dalla pandemia da Covid-19 ha reso palese, anche per i non addetti ai lavori, che conserve, pelati e ortaggi che arrivano sugli scaffali dei supermercati e sulle nostre tavole sono il prodotto di un *made in Italy* tutt'altro che autarchico, poiché dipende da un sistema di circolazione globale<sup>62</sup>. In tale sistema, i confini giocano un ruolo al contempo centrale e ambivalente. Se, da un lato, la libera circolazione europea agevola l'arrivo di manodopera a buon mercato, dall'altro, l'elevata mobilità consente ai lavoratori di trascorrere buona parte dell'anno nei Paesi di origine, abbassando il proprio costo di vita e facilitando, dunque, anche l'esternalizzazione dei costi di riproduzione della manodopera. Il sistema delle frontiere esterne, sebbene sia da anni quasi totalmente chiuso ai flussi per lavoro, continua a fornire un bacino sicuro di manodopera a basso costo, mettendo ufficiosamente al lavoro le c.d. migrazioni forzate, senza neppure dover pagare il prezzo di predisporre vie di accesso stabili ai diritti. Se l'esito della procedura di asilo è negativo, il lavoro prestato nel frattempo, talvolta per anni, non fornisce infatti alcun viatico per ottenere il permesso di soggiorno. Anche in questo caso, i costi di riproduzione della manodopera possono essere agevolmente abbattuti, venendo scaricati in parte sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo, o contando sulla disponibilità dei lavoratori ad accettare infime condizioni, non solo lavorative, ma anche di vita. Il tutto sostenuto da una rappresentazione discorsiva di asilanti e profughi come figure parassitarie, la quale può contare su un consolidato radicamento storico<sup>63</sup>.

Ragionare sulla dimensione sistemica dello sfruttamento lavorativo in agricoltura significa, dunque, guardare al di là dei ruoli di vittime e carnefici, questi ultimi sovente e sbrigativamente identificati con i soli caporali, per prendere in considerazione l'organizzazione della filiera produttiva, ma anche le modalità attraverso le quali i regimi istituzionali di governo e controllo della mobilità integrano e mantengono la forza lavoro in una posizione subalterna e depauperata. La scelta del legislatore del 2016 di estendere la

---

62. Sulle trasformazioni della filiera agro-alimentare italiana, si veda il numero monografico della rivista *Meridiana*, n. 93 del 2018, intitolato *Agricoltura e cibo*.

63. Sul punto, ampiamente, S. Salvatici, *Nel nome degli altri. Storia dell'umanitarismo internazionale*, Bologna, il Mulino, 2015.

punibilità, oltre alle condotte di reclutamento, a quelle di chi «utilizza, assume o impiega manodopera [...] sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno» (art. 603-*bis* c.p.), ha spostato l'accento dal sistema del cosiddetto caporalato alla responsabilità dei datori di lavoro e, più in generale, degli imprenditori nello sfruttamento lavorativo. D'altro canto, la prerogativa attribuita allo strumentario penale nel contrasto allo sfruttamento ne segna anche il limite di intervento. Da elemento sistemico dei rapporti di produzione, lo sfruttamento è ridotto, infatti, a dimensione patologica, che il diritto riconosce solo nella misura in cui viola diritti fondamentali connessi alla persona del lavoratore inserito in uno specifico rapporto di lavoro. Lasciato solo, il diritto penale corre il rischio di essere frainteso per uno strumento di politica sociale, al quale è affidato il compito di tracciare la soglia di tolleranza oltre il quale lo sfruttamento diventa socialmente e *per legge* inaccettabile<sup>64</sup>.

La carenza di manodopera in agricoltura durante la crisi sanitaria è dipesa soprattutto dal blocco della circolazione tra i Paesi europei, oltre che dalla difficoltà a spostarsi da una regione all'altra dei lavoratori presenti sul territorio, ma ha nondimeno funzionato come spinta politica all'adozione, dopo anni, di un provvedimento di regolarizzazione. Si tratta di una misura che avrebbe trovato valide ragioni anche in assenza della crisi generata dalla pandemia; prima fra tutte, il fatto che, dalla fine del 2018, il venir meno della protezione umanitaria come istituto di carattere generale ha diminuito le *chance* di vedere accolte le domande di protezione internazionale e ha reso più complesso il rinnovo del permesso di soggiorno per chi era titolare di tale *status*, illegalizzando, di fatto, una parte della popolazione migrante. Se una critica va mossa al provvedimento, non è certo quella della strumentalità del dibattito che lo ha accompagnato, tipica peraltro delle scelte politiche in tema di immigrazione, quanto, piuttosto, quella delle strettoie della procedura che ne stanno determinando la poca incisività. I settori produttivi ai quali il provvedimento di emersione ha vincolato la regolarizzazione dei migranti presenti sul territorio sono contraddistinti da relazioni di assoggettamento e subalternità dei lavoratori, e non stupisce che vi si ritrovino ampie fasce di informalità e sfruttamento; limitare a tali settori la regolarizzazione è, nondimeno, una scelta politica di segregazione.

Per quanto riguarda il lavoro agricolo, in particolare, legare il titolo di soggiorno alla condizione lavorativa significa riprodurre un sistema fallimentare, nella misura in cui la tipologia contrattuale del lavoro a chiamata rende difficile mantenere la regolarità del soggiorno anche per chi ha già un permesso per motivi di lavoro. Non è forse un caso che, in assenza di altri canali di regolarizzazione, negli anni recenti la protezione umanitaria sia

---

64. Per una critica al concetto di sfruttamento nel diritto, S. Marks, *Exploitation as an International Legal Concept*, in *International Law on the Left. Re-examining Marxist Legacies*, a cura di S. Marks, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 281-307. Per una discussione sul tema si rimanda a E. Rigo, *op. cit.*



stata così largamente utilizzata nella prassi e fosse diffusa anche tra i lavoratori non europei impiegati in agricoltura. Dando attuazione al disegno dell'asilo costituzionale, la giurisprudenza di merito e di legittimità aveva elaborato, attraverso questo strumento, uno degli esempi più fecondi di diritto vivente. Come noto, nell'ordinanza Cass., I sez. civ. n. 4455 del 2018 la Corte nomofilattica aveva riconosciuto che il diritto alla protezione umanitaria poteva essere determinato anche dalla mancanza, nel Paese di origine, «delle condizioni minime per condurre un'esistenza nella quale non sia radicalmente compromessa la possibilità di soddisfare i bisogni e le esigenze ineludibili della vita personale, quali quelli strettamente connessi al proprio sostentamento e al raggiungimento degli standards minimi per una vita dignitosa». Si tratta di un principio solidaristico che riconosce il diritto a emanciparsi dalla propria condizione e tutela le relazioni materiali di radicamento. Rileggerlo oggi significa riconoscere che la solidarietà non instaura mai relazioni in perdita, e prendere atto che, come ha mostrato la crisi pandemica, le restrizioni alla libertà di circolazione dei migranti non solo mettono in crisi la filiera agroalimentare ma possono compromettere i bisogni e le esigenze ineludibili di tutti.