

## Migrazioni e diseguglianze di salute: alla ricerca di un lavoro dignitoso tra paradossi regolativi e trappole occupazionali

Carmen Di Carluccio\*

MIGRATIONS AND HEALTH INEQUALITIES: SEEKING DECENT WORK AMIDST REGULATORY PARADOXES AND OCCUPATIONAL TRAPS

ABSTRACT: The paper, based on the approach of social determinants of health, examines the intricate relationship between migration experiences, health inequalities and safety at work. It critically reflects on the factors contributing to the higher risk of workplace injuries among migrant workers, linking these causes to the 'context' in which migrants find themselves living and working in the host country. The article highlights the limitations of the current Italian immigration law and also explores potential solutions within occupational health and safety legislation in order to guarantee the comprehensive 'well-being' to migrant workers in their workplace.

KEYWORDS: Migrants; health inequalities; social determinants of health; migration status; occupational health and safety protections

ABSTRACT: Il saggio, muovendo dall'approccio dei determinanti sociali della salute, analizza il nesso intercorrente tra esperienza migratoria, diseguglianze di salute e lavoro insicuro. In particolare, il lavoro riflette criticamente sulle ragioni della maggiore rischiosità infortunistica che colpisce i lavoratori migranti e le ricollega al "contesto" in cui gli stessi si trovano a vivere e a lavorare nel Paese che li ospita, evidenziando i limiti dell'attuale regolamentazione italiana del fenomeno migratorio, ma anche le soluzioni rinvenibili nella normativa prevenzionistica con l'obiettivo di garantire al migrante uno stato di pieno "benessere" sul lavoro.

PAROLE CHIAVE: Migranti; diseguglianze di salute; determinanti sociali di salute; *status* giuridico di migrante; tutele in materia di salute e sicurezza sul lavoro

SOMMARIO: 1. Migranti, diseguglianze di salute e insicurezza sul lavoro tra paradossi regolativi e trappole occupazionali – 2. Da migrante "sano" a migrante "esausto": il progressivo depauperamento del patrimonio di salute e l'incidenza dei fattori, economici, sociali e culturali – 2.1 Segue. Il peso dello *status* migratorio e lo sfruttamento (lavorativo) silenzioso e (in)visibile – 3. Prevenzione del lavoro insicuro e costruzione di un ambiente sano e inclusivo nel d.lgs. n. 81/2008 – 4. Valutare e gestire il "rischio" immigrazione – 5. Informare e formare il lavoratore migrante – 6. Oltre la repressione: quali strumenti per un lavoro dignitoso?

\* Ricercatrice di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli, Dipartimento di Giurisprudenza. Mail: [carmendicarluccio@yahoo.com](mailto:carmendicarluccio@yahoo.com). Contributo sottoposto a referaggio anonimo.

## 1. Migranti, disuguaglianze di salute e insicurezza sul lavoro tra paradossi regolativi e trappole occupazionali

Il pensiero moderno ha gradualmente accresciuto la propria attenzione verso la persona, nell'ambito di un processo che, mantenendo un dialogo aperto tra la componente fisiologica e quelle emotive, sociali, economiche e ambientali, trova la propria sintesi nella definizione dell'OMS di salute quale «stato di completo benessere fisico, mentale e sociale»<sup>1</sup>. Superata la tradizionale accezione negativa, attenta al dato puramente biomedico (assenza di malattia), prevale oggi una visione che correla la salute al modello biopsicosociale e ne offre una lettura alla luce della complessa interazione di fattori biologici (genetici, neurotrasmettitori, ecc.), psicologici (sviluppo cognitivo, emotivo e motivazionale) e socioculturali (ambito culturale di appartenenza, sistemi familiari, aspetti economici, supporto e rete sociale, ecc.), con un peso specifico attribuito al lavoro<sup>2</sup>.

In questa prospettiva, attenta ai determinanti sociali, si rinviene un legame diretto tra disuguaglianze socioeconomiche e disuguaglianze in termini di salute<sup>3</sup> che, a ben vedere, opera in maniera integrata al principio di trasmissione intergenerazionale del rischio, per cui le prime si tramandano di generazione in generazione e provocano, con il tempo, un radicamento delle disuguaglianze sul piano della salute<sup>4</sup>.

Su tale distribuzione diseguale esercita un effetto moltiplicatore l'esperienza migratoria, per la combinazione di elementi personali, sociali e istituzionali legati allo *status*, cui si aggiungono fattori relativi a

<sup>1</sup> Preambolo della Costituzione dell'OMS firmata il 22 luglio 1946 ed entrata in vigore il 7 aprile 1948. Sulle implicazioni lavoristiche del nuovo approccio alla salute, che ha ricevuto una successiva specificazione con la Carta di Ottawa, v. *amplius* P. ALBI, *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona. Art. 2087*, in F.D. BUSNELLI (diretto da), *Commentario al Codice Civile*, Milano, 2008. Sull'allargamento dei compiti di tutela dell'ordinamento, che comprendono la prevenzione e la promozione della salute e non più (esclusivamente) la cura, concetto a sua volta profondamente mutato, v. R. BALDUZZI, *La medicina oltre la cura*, in *BioLaw Journal. Rivista di BioDiritto*, 2, 2019, 377 ss.

<sup>2</sup> Sui determinanti sociali v. A. RINALDI, M. MARCECA, *I determinanti sociali della salute: che cosa sono e come influenzano la nostra salute*, in *Riflessioni sistemiche*, 2017, 104 ss.; M. MARMOT, *La salute diseguale. La sfida di un mondo ingiusto*, Roma, 2016, nonché i contributi citati nelle note che seguono. Per un'attenta analisi dei determinanti che tiene conto del nesso tra diritto e salute, con specifico riferimento ai lavoratori migranti, v. L. CALAFÀ, V. PROTOPAPA, *Logiche interdisciplinari e salute dei migranti*, in *Lavoro e Diritto*, 2021, 105 ss., sia consentito altresì un rinvio a C. DI CARLUCCIO, *Salute e sicurezza sul lavoro del lavoratore migrante tra conferme e sviluppi*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2017, 45 ss.

<sup>3</sup> Cfr. AA. VV., *Poverty, depression, and anxiety: Casual evidence and mechanisms*, in *Science*, 370, 2020; J.P. MACKENBACH, *Health Inequalities: Persistence and change in European welfare states*, Oxford, 2019. V. altresì V., *ex multis*, il report dell'*Institute of Health Equity, The impact of the economic downturn and policy changes on health inequalities in London*, London, 2012; AA. VV., *The Health Effects of Economic Decline*, in *Annual Review of Public Health*, 32, 2011, 431 ss.; C. BAMBRA, *Yesterday Once More? Unemployment and Health in the 21st Century*, in *Journal of Epidemiology and Community Health*, 64, 2010, 213 ss.; AA. VV., *The public health effect of economic crises and alternative policy responses in Europe: an empirical analysis*, in *Lancet*, 374(9686), 2009, 315 ss.

<sup>4</sup> Il concetto di trasmissione intergenerazionale del rischio, sviluppato e messo a punto a partire da approcci basati sulla mitigazione dei cambiamenti climatici per favorire uno sviluppo sostenibile, potrebbe essere impiegato anche in relazione ai determinanti sociali ed economici della salute per analizzarne i meccanismi di funzionamento e sviluppare azioni politiche di contrasto delle disuguaglianze. In questa direzione WHO, *Commission on Social Determinants of Health. Closing the gap in a generation. Health equity through action on the social determinants of health*, 2008.

contenuto e condizioni del lavoro<sup>5</sup>. Il fenomeno migratorio, pur nella sua eterogeneità, costituisce di per sé un determinante di salute che agisce lungo l'intero processo a causa di una molteplicità di componenti riconducibili al "contesto" in cui il migrante si trova a vivere e a lavorare, che finiscono per esporlo a condizioni pregiudizievoli per la sua integrità psico-fisica: dallo svantaggio socio-economico connesso alla posizione giuridica alla situazione alloggiativa, dall'ostacolo linguistico (e, quindi, relazionale-comunicativo) alla scarsa accessibilità ai servizi socio-sanitari e all'istruzione, dalla limitata partecipazione alla cittadinanza sociale al problematico inserimento lavorativo e alle precarie condizioni d'impiego<sup>6</sup>.

La relazione tra migrazione e salute si colloca così nell'ambito del terreno delle diseguglianze, declinate in rapporto all'appartenenza etnica, al genere, all'età, ma anche all'avvicinarsi delle generazioni successive di origine immigrata<sup>7</sup>, con un riflesso pure su persone provenienti da Paesi membri dell'UE<sup>8</sup>. Tali diseguglianze si amplificano quando la manodopera straniera opera in clandestinità, con forme di lavoro sommerso e/o irregolare, ovvero quando è vittima di fenomeni di sfruttamento o finanche di vere e proprie forme di schiavitù; fattispecie multiformi rispetto alle quali si registra la violazione delle più elementari previsioni protettive, accettata dai migranti per garantirsi la sopravvivenza e/o per coltivare la speranza di poter migliorare nel lungo termine la propria condizione.

Per effetto di queste dinamiche, esacerbate dall'esperienza pandemica, i migranti risultano essere soggetti particolarmente fragili ed esposti, in misura più significativa rispetto ai prestatori di lavoro autotoni, ai rischi per la salute e la sicurezza nell'ambiente di lavoro<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> E. BARBERIS, *La vulnerabilità sociale dei lavoratori sfruttati*, in P. CAMPANELLA (a cura di), *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio Caritas Italiana*, Roma, 2018, 55 ss.

<sup>6</sup> C. DI CARLUCCIO, *Salute e sicurezza sul lavoro del lavoratore migrante tra conferme e sviluppi*, cit., 46.

<sup>7</sup> M. MARMOT, *op. cit.*; G. COSTA, *Le diseguglianze di salute: una sfida per le discipline che si occupano di valutazione delle politiche*, in A. BRANDOLINI, C. SARACENO, A. SCHIZZEROTTO (a cura di), *Dimensioni della diseguglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, Bologna, 2009. Con specifico riguardo al genere v. B. COCCIA, G. DEMAIIO, M.P. NANNI, *Le migrazioni femminili in Italia. Percorsi di affermazione oltre le vulnerabilità*, Roma, 2023; E. BONINI, G. MEZZETTI, L.E. ORTENSII, *Donne migranti tra opportunità e discriminazioni. La necessità di un approccio intersezionale*, in ISMU, *XXVII Rapporto sulle migrazioni 2021*, Milano, 2021.

<sup>8</sup> V. lo studio effettuato su un campione significativo di donne rumene impiegate nel settore agricolo nelle campagne siciliane: L. PALUMBO, A. SCIURBA, *Vulnerability to Forced Labour and Trafficking: The case of Romanian women in the agricultural sector in Sicily*, in *Anti Trafficking Review*, 5, 2015, 89-110: emerge che, in numerosi casi, lo sfruttamento si traduce di fatto in un totale asservimento alle richieste del "padrone", includendo il "contratto di schiavitù" persino prestazioni sessuali. Oltre alla dimensione culturale del fenomeno, la ricerca evidenzia la particolare vulnerabilità strutturale dei soggetti provenienti dai Paesi più poveri interni all'UE che ha delle ricadute pure in termini di maggiore esposizione ai rischi per la salute e la sicurezza sul lavoro. Su questi temi v. anche M. OMIZZOLO, *Sotto padrone. Uomini, donne e caporali nell'agromafia italiana*, Milano, 2019.

<sup>9</sup> Cfr. i dati resi noti ad aprile 2023 dall'Inail sull'andamento infortunistico e tecnopatico dei lavoratori stranieri (definizione che comprende tutti i lavoratori nati all'estero, inclusi i cittadini italiani e le persone di origine straniera che hanno acquisito la cittadinanza italiana), in <https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-dati-inail-2023-aprile-pdf.pdf>. In dottrina v. R. NUNIN, *Salute e sicurezza sul lavoro: quali tutele per i lavoratori migranti?*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 4, 2017, 614 ss.; ID., *Sicurezza sul lavoro e lavoratori immigrati: profili regolativi e questioni ancora aperte a cinque anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2008*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 4, 2013, 76 ss.; G. NATULLO, *Sicurezza del lavoro e multiculturalismo: l'immigrazione come «fattore di rischio»*, in A. VISCOMI (a cura di), *Diritto del lavoro e società multiculturali*, Napoli, 2011, 303 ss. Sia altresì consentito il rinvio a C. DI CARLUCCIO, *Migranti e sicurezza sul lavoro: le ragioni della rischiosità infortunistica e gli strumenti di prevenzione*, in S. D'ACUNTO, A. DE SIANO, V. NUZZO (a cura di), *In cammino tra aspettative*

Muovendo da queste premesse, il presente studio intende indagare le ragioni della maggiore rischiosità infortunistica e riflettere sulle risposte offerte dall'ordinamento giuridico per contrastare le disuguaglianze di salute, che limitano le possibilità di sviluppo pieno e libero delle capacità dei migranti, a partire dall'ambiente di lavoro, in una dimensione attenta al benessere della persona.

I determinanti sociali di salute – e più specificamente il lavoro – sono prerequisiti per fruire dei diritti fondamentali, perché impattano pesantemente sulle capacità degli individui e, quindi, sull'esercizio dei diritti nella prospettiva del *capability approach*<sup>10</sup>. La salute attiva, infatti, una serie di “capacità” influenzate dalle condizioni sociali, economiche e ambientali che consentono all'individuo di esprimersi sul piano cognitivo ed emozionale, operare scelte, esercitare la sua funzione all'interno della società e nella vita di comunità, far fronte alle esigenze materiali e immateriali mediante il lavoro.

Salute e lavoro concorrono, in rapporto di reciproca integrazione e condizionamento, con altri valori fondanti all'esplicazione piena della persona umana, alla protezione della sua dignità e alla realizzazione di una condizione di completo benessere grazie all'accesso alle essenziali condizioni materiali, psicosociali e politiche. In particolare, l'occupazione e i fattori di contenuto e contesto del lavoro, ove dignitosi, possono garantire la protezione da rischi (alla salute) di natura fisica e psicosociale ma anche la sicurezza economica, il mantenimento di un certo stato sociale, la crescita personale, una vita sociale attiva, la possibilità di dare spazio alle necessarie rivendicazioni; al contrario, tali condizioni, ove inadeguate, possono operare come fattori avversi, capaci di incidere negativamente sulla salute (anche psichica)<sup>11</sup>.

Se lo svolgimento della prestazione lavorativa «è uno dei momenti di maggiore esposizione al rischio» per la sfera fisica e psichica della persona e, al contempo, «di maggiore espressione della personalità» individuale<sup>12</sup>, occorre valorizzare una prospettiva che sul lavoro coniughi la promozione del benessere e il miglioramento del funzionamento della persona con le misure preventive. Ciò avendo riguardo alla

e diritti. *Fenomenologia dei flussi migratori e condizione giuridica dello straniero*, Napoli, 2017, 371 ss.; C. DI CARLUCCIO, *Salute e sicurezza sul lavoro del lavoratore migrante tra conferme e sviluppi*, cit.

<sup>10</sup> V. A. SEN, *From income inequality to economic inequality*, in *Southern Economic Journal*, 64, 1997, 383 ss. Il c.d. *capability approach* è stato arricchito in seguito dalle riflessioni della filosofa politica M.C. NUSSBAUM, *Le nuove frontiere della giustizia. Disabilità, nazionalità, appartenenza di specie*, Bologna, 2007, che ha evidenziato la necessità di garantire le “capabilities combinate” ovvero capacità interne (ciò che l'individuo può fare ed essere) combinate con condizioni esterne favorevoli all'uso delle stesse; tra queste, il controllo del proprio ambiente, declinato nei suoi aspetti politici e materiali, compreso il diritto ad accedere a un lavoro a pari condizioni con gli altri e il diritto a svolgere un'occupazione lavorativa degna di un essere umano. Per un esame del *capability approach* in chiave lavoristica v. R. DEL PUNTA, *Is the Capability Theory an Adequate Normative Theory for Labour Law?*, in B. LANGILLE (edited by), *The Capability Approach to Labour Law*, Oxford, 2019, 82 ss.; ID., *Labour Law and the Capability Approach*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 32, 2016, 383 ss.; B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e “capability” nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2007, 1 ss., spec. 10.

<sup>11</sup> OMS, *Closing the Gap in a Generation: Health Equity through Action on the Social Determinants of Health: Final report of the Commission on Social Determinants of Health*, Ginevra, 2008, 12; M. MARMOT, R. WILKINSON, *The Social Determinants of Health*, Oxford, 2006. Sull'attività lavorativa quale possibile fattore protettivo e, insieme, di rischio rispetto all'insorgenza di pregiudizi alla salute della persona v. C. DI CARLUCCIO, *Lavoro e salute mentale dentro e fuori l'istituzione*, Napoli, 2022, spec. sez. II.

<sup>12</sup> C. SMURAGLIA, *Salute. Tutela della salute (Dir. lav.)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 1991, XXVII, 1.

promozione di un lavoro “di qualità” sotto il profilo dei diritti (non solo economici) che assicurano le tutele fondamentali alla persona.

Del resto, costituiscono «elementi essenziali indefettibili del lavoro» lo svolgimento dello stesso in condizioni di sicurezza non pregiudizievoli per la salute, la delimitazione di confini temporali, scanditi da pause e riposi per il recupero delle energie psicofisiche, una retribuzione giusta, che assicuri al lavoratore e alla sua famiglia un’esistenza libera e dignitosa: «indici auto-evidenti e fenomenici» di assenza di sfruttamento<sup>13</sup> e, a contrario, di garanzia di un lavoro dignitoso, come sotteso alla proposta della nota Agenda 2030.

Tali considerazioni confermano il condizionamento che (anche) il diritto, per i riflessi che produce sulle condizioni di vita e di lavoro del migrante, può esercitare rispetto alla salute: le regole lavoristiche, più specificamente quelle in materia di salute e sicurezza sul lavoro, e, prima ancora, le regole in materia di *status* impattano sulla salute del migrante funzionando come fattore protettivo o avverso.

## 2. Da migrante “sano” a migrante “esausto”: il progressivo depauperamento del patrimonio di salute e l’incidenza dei fattori economici, sociali e culturali

Il bisogno di salute dei migranti è aspecifico e si evolve con il progetto migratorio, condizionato dal travagliato processo di adattamento alle nuove condizioni di vita e di lavoro<sup>14</sup>.

A dispetto delle criticità che spesso sperimenta nel Paese d’origine, il migrante conta generalmente su un cospicuo “patrimonio di salute” da investire nel mercato del lavoro del Paese di destinazione<sup>15</sup>. Al riguardo la medicina delle migrazioni ha teorizzato l’effetto “migrante sano”: i giovani migranti che decidono di affrontare le incertezze e i pericoli di un viaggio gravoso sono forti e motivati perché hanno superato un processo di “selezione naturale” che tiene fuori i soggetti fragili o con malattie di base<sup>16</sup>. Si tratta di un effetto destinato a subire una riduzione crescente nel tempo a causa dell’acquisizione da parte dei migranti di stili di vita differenti da quelli dei Paesi di origine, della diversa caratterizzazione socio-demografica dei nuovi flussi migratori (provenienti soprattutto dall’Europa dell’Est) e del graduale invecchiamento di questa popolazione, insieme all’aumento nel numero di ricongiungimenti familiari con ingressi di membri più vulnerabili.

<sup>13</sup> Così M. D’ONGHIA, S. LAFORGIA, *Lo sfruttamento del lavoro nell’interpretazione giurisprudenziale: una lettura giuslavoristica*, in *Lavoro e Diritto*, 2021, per le quali tali elementi sono quelli «essenziali indefettibili del lavoro attraverso i quali si (ri)significa lo sfruttamento anche nella rappresentazione giuridica e nell’interpretazione giurisprudenziale» (233).

<sup>14</sup> Sul patrimonio di salute del migrante e sul rilievo delle condizioni di vita e di lavoro v. *amplius* C. DI CARLUCCIO, *Salute e sicurezza sul lavoro del lavoratore migrante tra conferme e sviluppi*, cit., 50 ss.

<sup>15</sup> Tale dato non trascura di considerare che alcune patologie sono importate dai migranti (malattie genetiche, infettive, malessere fisico e psicologico maturato in ragione del percorso migratorio e, disfunzioni generate da eventi dolorosi vissuti prima dell’ingresso nel Paese ospitante) e che taluni rischi specifici sono riconducibili alla mancata prevenzione primaria nei Paesi di provenienza.

<sup>16</sup> Sulla teoria del “migrante sano” cfr. S. KENNEDY, J. McDONALD, N. BIDDLE, *The Healthy Immigrant Effect and Immigrant Selection: Evidence from Four Countries. Social and Economic Dimensions of an Aging Population*, in *SEDAP Research Papers 164*, McMaster University, 2006. Siffatta teoria – non applicabile nei riguardi dei soggetti vittime di “migrazione forzata” (profughi, sfollati, rifugiati, vittime di tratta, ecc.) – trova conferma nei dati ufficiali, i quali attestano che la maggioranza di coloro che giungono in Italia, al di là dei disagi psico-fisici cui sono stati esposti durante il viaggio, è in buona salute.

In ogni caso, al di là della possibilità di prefigurare cambiamenti nel medio e lungo termine, preme evidenziare che il patrimonio iniziale di salute del migrante è soggetto a un progressivo e, spesso, rapido depauperamento nel Paese ospitante, prima di tutto per l'inadeguatezza del sistema di accoglienza.

Dopo un "intervallo di benessere" (tra gli 8 e 12 mesi circa) subentrano patologie di "acquisizione" nel Paese ospite causate da barriere normative (condizionate dallo *status* giuridico del migrante), precarie condizioni abitative di sovraffollamento e promiscuità<sup>17</sup>, difficoltà di sostentamento, stili di vita insalubri, ridotta possibilità di accesso a strutture sanitarie e sociali.

Nel lungo periodo si manifestano, poi, le malattie da "adattamento", esito del processo migratorio quale evento particolarmente stressante<sup>18</sup>. I percorsi di vita discontinui, l'insicurezza, il distacco dalla propria cultura e dal contesto sociale noto, l'assenza di protezione da parte del nucleo familiare, in una situazione di deprivazione socio-economica sono, infatti, aspetti che concorrono a ridurre drasticamente il benessere psico-fisico dell'individuo e a generare l'effetto "migrante esausto"<sup>19</sup>.

Ad erodere il patrimonio di salute contribuisce in misura significativa pure la barriera linguistica che finisce per sviluppare e moltiplicare le ricadute negative sull'integrazione del migrante dentro e fuori il contesto lavorativo e favorire l'esposizione a fenomeni di prepotenza e a discriminazioni che ne pregiudicano la salute.

Siffatto ostacolo è associato ad altre concause di natura culturale e metaculturale che impattano sull'incremento dell'incidenza infortunistica e tecnopatica tra i lavoratori migranti. Ci si riferisce, in particolare, a numerosi profili influenzati dalla provenienza geografico-nazionale dei migranti: la minore diffusione della cultura della sicurezza del lavoro, la più scarsa consapevolezza dell'esposizione al pericolo, la comprensione e accettazione del rischio lavorativo, il peso riconosciuto al rispetto delle regole e delle procedure aziendali di prevenzione, l'assunzione di stili di vita malsani<sup>20</sup>.

## 2.1 Segue. Il peso dello *status* migratorio e lo sfruttamento (lavorativo) silenzioso

Un fattore significativo che indebolisce la capacità dei migranti di controllare le proprie vite, esercitare i propri diritti e soddisfare i bisogni primari<sup>21</sup> è costituito dalla regolamentazione che (mal) governa i

<sup>17</sup> Basti considerare che, a parità di condizione reddituale, le sistemazioni in cui gli stranieri sono alloggiati, sebbene siano pagate di più, sono qualitativamente peggiori rispetto alla media delle sistemazioni degli italiani: le dimensioni delle abitazioni sono di molto inferiori e lo spazio pro-capite a disposizione, tenuto conto del numero medio di componenti delle famiglie immigrate, è pari alla metà di quello di cui dispongono gli italiani. Sul punto v. I. PONZO, *L'accesso degli immigrati all'abitazione: disuguaglianze e percorsi*, in A. BRANDOLINI, C. SARACENO, A. SCHIZZEROTTO (a cura di), *op. cit.*, 3 s.

<sup>18</sup> AA. VV., *Adapting social prescribing to meet the needs of migrant populations: Challenges and solutions to service access and efficacy*, in *Community Psychology in Global Perspective*, 7(2), 2021, 1 ss.

<sup>19</sup> Sull'effetto "migrante esausto" teorizzato da P. BOLLINI, H. SIEM, *No real progress towards equity: health of migrants and ethnic minorities on the eve of the year 2000*, in *Social science & medicine*, 41, 1995, 819 ss.), v. AA. VV., *L'equità nella salute in Italia*, cit., spec. 121.

<sup>20</sup> S. PORRU, C. ARICI, *Migranti e lavoro*, in F. TOMEI (a cura di), *Manuale di medicina del lavoro*, Padova, 2019, 339 ss.; G. PAOLANTONIO, *ISL Risponde*, in *Igiene e Sicurezza del Lavoro*, 2019, 38; F. DE PASQUALE, *La percezione e rappresentazione del rischio: studio ed analisi di gruppi di lavoratori di diverse nazionalità e culture occupati in edilizia*, in *Quaderni AiFOS*, 3, 2012, 46 ss., spec. 61.

<sup>21</sup> L. CALAFÀ, V. PROTOPAPA, *op. cit.*, spec. 107 che riconducono la regolamentazione a una condizione di *disempowerment*, concetto associato con l'impossibilità del soggetto di vedere assicurate tre condizioni fondamentali,

fenomeni migratori e che si preoccupa prevalentemente di questioni relative alla sicurezza dei confini esterni e al consolidamento degli apparati repressivi interni, con politiche di stampo sanzionatorio e securitario<sup>22</sup> che (ab)usano della sanzione penale<sup>23</sup>. Tale regolamentazione, peraltro, involge anche il diritto alla salute. Pur trattandosi di un diritto inviolabile riconosciuto alla persona in quanto tale, a prescindere dalla condizione di cittadinanza<sup>24</sup>, quando tale diritto viene declinato nei riguardi del migrante il quadro si complica non poco, entrando in gioco alcuni distinguo compiuti dal legislatore, per effetto dei quali allo straniero irregolare è garantito solo il “nucleo irriducibile” di tale diritto e non anche le ulteriori prestazioni ad esso connesse<sup>25</sup>.

I dispositivi statuali, capaci di «restringere gli ingressi *legali* ma non gli ingressi *reali* degli stranieri» sul nostro territorio, contribuiscono a procrastinare la condizione di precarietà esistenziale e di vulnerabilità del migrante<sup>26</sup>.

Basti pensare alla previsione del nesso di interdipendenza tra preesistenza di un contratto di lavoro (o di un’offerta di lavoro vincolante) e rilascio del permesso di soggiorno, introdotta dalla legge Bossi-Fini e trasfusa nel vigente Testo Unico sull’Immigrazione (d.lgs. n. 286/1998), che spinge i migranti ulteriormente verso canali irregolari, rendendoli più fragili e favorendone lo sfruttamento. Di fatto, tale nesso opera come un meccanismo di esclusione per effetto del quale l’irregolarità «diventa l’asse portante che legittima la repressione dei migranti e, nel contempo, li integra in un mercato che ne favorisce l’impiego a prezzi ribassati» e a condizioni peggiori rispetto a quelle riservate ai lavoratori italiani<sup>27</sup>.

---

incluse tra i determinanti sociali della salute: la condizione materiale (la possibilità di soddisfare bisogni primari), la condizione psicologica e sociale (la possibilità di avere controllo sulla propria vita) e la condizione politica (la possibilità di far sentire la propria voce ed esercitare i propri diritti).

<sup>22</sup> V. PAPA, *Dentro o fuori il mercato? La nuova disciplina del lavoro stagionale degli stranieri tra repressione e integrazione*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2, 2017, 363 ss. spec. 391. Sul tema, *ex multis*, M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA (a cura di), *Ius migrandi. Trent’anni di politiche e legislazione sull’immigrazione in Italia*, Milano, 2020.

<sup>23</sup> Si è passati «dall’indifferenza giuridica al *law enforcement approach*»: L. CALAFÀ, *Immigrazione, lavoro e sicurezza in agricoltura*, in L. CALAFÀ, S. IAVICOLI, B. PERSECHINO (a cura di), *Lavoro insicuro*, Bologna, 2020, 88. Su alibi, paradossi e abusi che emergono v. L. CALAFÀ, *Lavoro irregolare (degli stranieri) e sanzioni. Il caso italiano*, in *Lavoro e Diritto*, 2017, 67 ss.

<sup>24</sup> Sul nesso tra diritto alla salute e migrazioni nelle disposizioni costituzionali v., *ex multis*, E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, *Immigrazione e diritto alla salute*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Bioetica pratica e cause di esclusione sociale*, Milano, 2012, 97 ss.

<sup>25</sup> Sulla divaricazione nella fruizione del diritto alla salute tra cittadini stranieri regolari e irregolari v., tra i contributi più recenti, G. COLETTA, *L’accesso alle cure degli immigrati irregolari*, in *BioLaw Journal. Rivista di BioDiritto*, 4, 2021, 135 ss. Su questi profili v. altresì C. CORSI, *Il diritto alla salute alla prova delle migrazioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2019, 53 ss.; A. PITINO, *Quarant’anni (e più) di tutela della salute degli stranieri in Italia (dalla legge n. 833/1978 istitutiva del Servizio sanitario nazionale al d.l. “sicurezza” n. 113/2018)*, in *Corti supreme e salute*, 3, 2018, 635 s.; G. VOSA, *“Cure essenziali”. Sul diritto alla salute dello straniero irregolare: dall’autodeterminazione della persona al policentrismo decisionale*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2016, 721 ss.

<sup>26</sup> V. PINTO, *Migrazioni economiche e rapporti di lavoro. Alcuni spunti di riflessione*, in S. D’ACUNTO, A. DE SIANO, V. NUZZO (a cura di), *op. cit.*, 248. Sull’inadeguatezza della regolamentazione in materia di flussi migratori e, in particolare, sull’ambiguità del contratto di soggiorno per lavoro subordinato e sulla farraginosità della procedura in cui si inserisce v., *ex multis*, F. MARTELLONI, *L’accesso al mercato del lavoro dello straniero*, in F. CURI, F. MARTELLONI, A. SBRACCIA, E. VALENTINI (a cura di), *I migranti sui sentieri del diritto. Profili socio-criminologici, giuslavoristici, penali e processualpenalistici*, Torino, 2021, 49 ss.; L. CALAFÀ, *Lavoro irregolare (degli stranieri) e sanzioni*, *cit.*, 67 ss.; V. PAPA, *Dentro o fuori il mercato?*, *cit.*, spec. 374 ss.

<sup>27</sup> L. CALAFÀ, *Migrazione economica e contratto di lavoro degli stranieri*, Bologna, 2013, 8.

L'eccessiva farraginosità e burocratizzazione della procedura di assunzione, insieme all'incapienza delle quote fissate con i decreti flussi, definiscono un modello quasi "impossibile" di accesso legittimo al mercato del lavoro<sup>28</sup> e si traducono in un sistema di regolarizzazione *ex post* di lavoratori stranieri già illegalmente soggiornanti sul territorio italiano o di emersione di rapporti di lavoro di fatto<sup>29</sup>.

In altri termini, l'uso del contratto di lavoro quale strumento per legittimare la presenza regolare di stranieri extracomunitari determina un meccanismo circolare tra irregolarità del soggiorno e irregolarità del lavoro<sup>30</sup> che accresce la condizione di debolezza, perché al bisogno di lavorare per procurarsi i mezzi di sussistenza si aggiunge il bisogno di reperire un contratto per poter soggiornare sul territorio italiano. Alcune indagini empiriche evidenziano l'esistenza di casi in cui il contratto di lavoro è addirittura fittizio e nasconde un acquisto da parte dello stesso migrante a fronte di corrispettivi versati al fine di ottenere la regolarizzazione della propria presenza sul territorio<sup>31</sup>.

In più, chi è in possesso del permesso di soggiorno per lavoro è spinto ad accettare qualsiasi condizione d'impiego pur di mantenere il requisito di accesso alla condizione di regolarità ed è indotto a non denunciare abusi e violazioni, temendo appunto la possibile perdita del requisito: una relazione di soggezione e di debolezza contrattuale, generatrice di una «ricattabilità esistenziale»<sup>32</sup>, funzionale alla conservazione permanente dello stato di bisogno e ad ostacolare l'accesso alla giustizia da parte delle vittime<sup>33</sup>.

In questo modo la disciplina dell'immigrazione non solo definisce chi ha diritto di accedere al mercato del lavoro ma, di fatto, anche le condizioni di lavoro, imprimendo alle stesse una forte precarietà, accentuata dalla profonda crisi economica post pandemica<sup>34</sup>: «*status* migratorio temporaneo e lavoro precario si combinano in un circolo vizioso che perpetua lo svantaggio»<sup>35</sup>. Non a caso gli indici giurisprudenziali dello sfruttamento lavorativo con approfittamento dello stato di bisogno di cui all'art. 603-*bis* c.p. evidenziano «una sorta di circolarità tautologica», per cui le «condizioni di lavoro, talvolta

<sup>28</sup> La regolamentazione definisce un modello "impossibile" di accesso legittimo al mercato del lavoro: W. CHIAROMONTE, "Cercavamo braccia, sono arrivati uomini". Il lavoro dei migranti in agricoltura fra sfruttamento ed istanze di tutela, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2018, 321 ss.

<sup>29</sup> V. PAPA, *Paradossi regolativi e patologie occupazionali nel lavoro agricolo degli stranieri*, in P. CAMPANELLA (a cura di), *op. cit.*, 243 ss.

<sup>30</sup> Su questi profili, per tutti, v. M. MCBRITTON, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano*, Bari, 2017; L. CALAFÀ, *Migrazione economica e contratto di lavoro degli stranieri*, cit.

<sup>31</sup> D. SCHIUMA, *Il Presidio di Cerignola*, in P. CAMPANELLA (a cura di), *op. cit.*, 143.

<sup>32</sup> C. DE MARTINO, M. LOZITO, D. SCHIUMA, *Immigrazione, caporalato e lavoro in agricoltura*, in *Lavoro e Diritto*, 2016, 315. Sono lavoratori che «non hanno alcun margine di scelta nella contrattazione, né un effettivo potere contrattuale, circostanza che li rende contraenti deboli, esposti alle più variegate forme di sfruttamento lavorativo»: Cass. 16 marzo 2018, n. 12378.

<sup>33</sup> M. D'ONGHIA, S. LAFORGIA, *op. cit.*, spec. 247 ss.; L. CALAFÀ, *L'accesso alla giustizia delle vittime di gravi forme di sfruttamento lavorativo*, in *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, cit., 155 ss.

<sup>34</sup> La crisi economica ha ulteriormente indebolito la posizione della popolazione immigrata, configurandosi la malattia da covid-19 come "malattia delle diseguaglianze": cfr. i documenti: AA. VV., *La pandemia della diseguaglianza*, Oxfam Italia, 2022; M. RUFFINO (a cura di), *Diseguaglianza e pandemia nel quadro degli obiettivi di sviluppo sostenibile*, SNA, 2021; G. COSTA, P. SCHIZZEROTTO, *Se la pandemia accentua le diseguaglianze di salute*, in [lavoce.info](http://lavoce.info), 7 aprile 2020.

<sup>35</sup> L. CALAFÀ, V. PROTOPAPA, *op. cit.*, 111.

disumane, vengono accettate dal lavoratore perché questi non ha altra scelta: lo stato di bisogno è nell'accettazione dell'(altrimenti) inaccettabile»<sup>36</sup>.

Le indagini statistiche disegnano la trappola occupazionale in cui i migranti restano imbrigliati. I migranti risultano prevalentemente occupati in lavori gravosi e rischiosi (c.d. *3D Jobs, dirty, dangerous, difficult demanding*) ovvero in attività manuali, faticose sul piano fisico, pericolose e connotate da monotonia e ritmi molto intensi<sup>37</sup>. Rispetto ai lavoratori nazionali, svolgono per lo più attività a bassa qualificazione e a basso reddito, che si concentrano in settori tradizionalmente più rischiosi (come il settore edile, l'industria pesante, i trasporti, i servizi, l'agricoltura, le prestazioni rivolte alle famiglie<sup>38</sup>); attività che peraltro vedono impiegati i migranti per un numero di ore di lavoro comparativamente più elevato, tenuto conto della loro maggiore disponibilità a orari prolungati, straordinari, doppi turni o turni di lavoro che coprono la fascia notturna e i giorni festivi. Si tratta di attività precarie che spesso non corrispondono all'effettivo profilo professionale del migrante e sono retribuite in misura inferiore. In questi contesti maturano talora condizioni drammatiche, alimentate da fenomeni di autosfruttamento degli stessi lavoratori: si pensi alla comunità Sikh dell'agro pontino, alle porte della Capitale, che per sopravvivere ai ritmi massacranti imposti dai "padroni" ha ammesso di fare ricorso a sostanze stupefacenti e antidolorifici<sup>39</sup>.

Studi sempre più numerosi mostrano l'impatto negativo che i menzionati fenomeni di *dumping* (salariale e non solo), quando non anche di sfruttamento, producono sul piano della salute, soprattutto mentale, del lavoratore migrante<sup>40</sup>: scarse relazioni al lavoro con colleghi, salario basso, insicurezza sul lavoro, sovraccarico di lavoro, bassa soddisfazione lavorativa e alti livelli di *stress* percepito incidono sfavorevolmente sul benessere<sup>41</sup>. Pesa in termini decisivi anche il grado di inclusione sul luogo di lavoro verificato in relazione alla partecipazione ai processi decisionali e organizzativi e all'accesso alle

<sup>36</sup> M. D'ONGHIA, S. LAFORGIA, *op. cit.*, spec. 247.

<sup>37</sup> Cfr. S. PORRU, M. BALDO, *Occupational Health and Safety and Migrant Workers: Has Something Changed in the Last Few Years?*, in *Int. J. Environ. Res. Public Health*, 19 (15), 2022, 9535; WHO, *World Report on the Health of Refugees and Migrants*, 20 giugno 2022, spec. 14; T. BRIAN, *Occupational Fatalities among International Migrant Workers: A Global Review of Data Sources*, International Organization for Migration (IOM), 2021, Ginevra; R. GAMMARANO, *COVID-19 and the new meaning of safety and health at work*, ILO blog post, 30 aprile 2020, in <https://ilostat.ilo.org/covid-19-and-the-new-meaning-of-safety-and-health-at-work/>; M. GIRAUDO, A. BENA, G. COSTA, *Migrant workers in Italy: an analysis of injury risk taking into account occupational characteristics and job tenure*, in *BMC Public Health*, 17(1), 2017, 351.

<sup>38</sup> Si è realizzata una sorta di "geografia dei mestieri" per cui alcune etnie tendono a specializzarsi in specifiche occupazioni anche grazie al supporto di reti etniche che rappresentano un'interfaccia tra i "nuovi arrivati" e il mercato del lavoro.

<sup>39</sup> V. l'inchiesta svolta nel 2014 da In Migrazione: *Doparsi per lavorare come schiavi*, in <https://www.inmigratzione.it/it/dossier/doparsi-per-lavorare-come-schiavi>.

<sup>40</sup> K. CLAASSEN, HC BRODING, *Mental Strain of Immigrants in the Working Context*, in *Int. J. Environ. Res. Public Health*, 16(16), 2019, 2875.

<sup>41</sup> AA. VV., *Prevalence of common mental health issues among migrant workers: A systematic review and meta-analysis*, in *PLoS one*, 16(12), e0260221, 2021; AA. VV., *Psychosocial job characteristics and mental health: Do associations differ by migrant status in an Australian working population sample?*, in *PLoS one*, 15(11), e0242906, 2020; J. CHOE, M. O'REGAN, A.N. KIMBU, *Filipino migrant workers' leisure and subjective quality of life in Macao*, in *World Leisure Journal*, 62(3), 2020, 242 ss.

informazioni e connessioni con i colleghi<sup>42</sup>. Inoltre, fattori individuali come, ad esempio, tratti di personalità e strategie messe in atto nelle situazioni stressanti, possono ridurre o incrementare le conseguenze pregiudizievoli per la salute mentale e fisica del lavoratore derivanti da rischi psicosociali e organizzativi<sup>43</sup>.

### 3. Prevenzione del lavoro insicuro e costruzione di un ambiente sano e inclusivo nel d.lgs. n. 81/2008

Le deboli condizioni di lavoro, come già rimarcato, non rappresentano soltanto l'esito di comportamenti scorretti del datore, ma l'effetto combinato delle norme che governano i processi migratori e di quelle che offrono tutele lavoristiche, specificamente in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Con riguardo a quest'ultime, in linea con le sollecitazioni provenienti dalle istituzioni sovranazionali, che raccomandano una crescente attenzione nei riguardi del lavoratore migrante<sup>44</sup>, il d.lgs. n. 81/2008, T.U. in materia di salute e sicurezza sul lavoro, si sforza di costruire un sistema differenziato e funzionalizzato di tutele per tali lavoratori<sup>45</sup>, muovendo dall'ampia nozione di salute elaborata dall'OMS.

Per un verso, sollecita l'adozione di specifiche misure promozionali rimesse all'azione dei soggetti istituzionali cui lo stesso T.U. assegna compiti di prevenzione<sup>46</sup>, per l'altro, modella sulla figura del migrante i principali strumenti di prevenzione aziendale (valutazione dei rischi e formazione-informazione), ferma la necessità di tener conto della presenza di lavoratori stranieri in sede di attuazione del più ampio obbligo di sicurezza *ex art. 2087 cod. civ.*<sup>47</sup>.

Il T.U. non prevede un esplicito coinvolgimento dei soggetti che compongono il sistema di prevenzione aziendale, salvo che per il datore, e tuttavia un'analisi del complessivo quadro normativo induce a riconoscere significativi spazi d'azione per taluni di essi.

Ci si riferisce innanzitutto al medico competente: questi può intervenire in fase di valutazione dei rischi, durante l'esercizio della sorveglianza sanitaria (pure con riferimento al giudizio di idoneità alla mansione), in relazione all'informazione-formazione da garantire ai lavoratori (anche predisponendo

<sup>42</sup> F. HIGGINS-DESBIOLLES, *Socialising tourism for social and ecological justice after COVID-19*, in *Tourism Geographies*, 22(3), 2020, 610 ss.

<sup>43</sup> R. CAPASSO, M.C. ZURLO, A.P. SMITH, *Stress in factory workers in Italy: an application of the Ethnicity and work-related stress model in Moroccan factory workers*, in *Psychology and Developing Societies*, 30(2), 2018, 199 ss.

<sup>44</sup> Cfr. sul tema i lavori dell'*International Organization for Migration* e dell'EU-OSHA. In dottrina sulla declinazione pluriordinamentale della disciplina dei processi migratori, *ex multis*, cfr. L. CALAFÀ, *Migrazione economica e contratto di lavoro degli stranieri*, cit.; S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, Bologna, 2012.

<sup>45</sup> Il d.lgs. n. 81/2008 non specifica se l'ambito applicativo delle tutele è circoscritto ai soggetti extracomunitari ovvero opera anche nei riguardi degli appartenenti all'Unione europea. Sulla genericità delle diverse norme riferibili agli immigrati (art. 1, co. 1; art. 11, co. 6; art. 28, co. 1, che richiama i «lavoratori provenienti da altri Paesi»; art. 36, co. 4; art. 37, co. 13), che induce a ritenerle applicabili alla generalità dei lavoratori stranieri, v. S. FERRUA, *I lavoratori immigrati*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il Testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo* (d.lgs. n. 106/2009), Milano, 2009, spec. 427 ss.

<sup>46</sup> Cfr. art. 11, co. 6, T.U.

<sup>47</sup> M. PERUZZI, *La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori migranti*, in W. CHIAROMONTE, M.D. FERRARA, M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, 2020, Bologna, 135 ss. Sulla necessità di tener conto del «fattore immigrazione» in sede di attuazione di tutti gli obblighi generali di prevenzione, pur in assenza di prescrizioni specifiche, v. G. NATULLO, *Sicurezza del lavoro e multiculturalismo: l'immigrazione come «fattore di rischio»*, cit., 314.

protocolli personalizzati), nonché può farsi promotore di percorsi finalizzati all'integrazione sanitaria del lavoratore migrante e alla tutela del suo benessere, attivando e alimentando un meccanismo virtuoso che, attraverso il miglioramento della salute, favorisca un'effettiva e completa integrazione<sup>48</sup>. Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza può, dal canto suo, dare un apporto rilevante sia in termini di segnalazione dell'emersione di rischi distinti e aggiuntivi per i lavoratori migranti e delle incidenze diversificate degli infortuni e/o tecnopatie sugli stessi, sia di monitoraggio dell'adozione delle correlate misure preventive e correttive necessarie, specialmente quelle che investono l'informazione e la formazione dei lavoratori<sup>49</sup>.

Chiaramente la tutela collettiva per essere effettiva richiede un rappresentante consapevole del ruolo<sup>50</sup> e con competenze specifiche rispetto ai fattori di rischio dei lavoratori stranieri. Necessità, questa, alla quale dovrebbe rispondere un adeguato percorso formativo.

L'attività del rappresentante potrà essere irrobustita dalla regolamentazione collettiva, che potrebbe contribuire con un'azione più incisiva ed efficace proprio nei riguardi della componente non autoctona presente nel contesto lavorativo<sup>51</sup>, diffondendo e implementando la cultura dell'inclusione e della valorizzazione delle differenze. Le soluzioni proposte dai soggetti collettivi come possibili «strumenti di inclusione fisiologica degli stranieri e di prevenzione dei fenomeni di segregazione professionale» sono variegate sia sul versante dei contenuti sia su quello metodologico<sup>52</sup>. Negli ultimi anni, soprattutto in settori rischiosi, emerge una crescente sensibilità del sindacato rispetto alla condizione di maggiore fragilità che caratterizza la manodopera straniera mediante la previsione di attività informative o formative cucite "su misura" o di meccanismi volti a favorire l'integrazione e la tolleranza culturale e religiosa<sup>53</sup>.

<sup>48</sup> Su tali profili v. S. PORRU, C. ARICI, *Il Medico del Lavoro/Competente e la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori immigrati: focus sulla sorveglianza sanitaria*, in *Quaderni AiFOS*, 3, 2012, 33 ss.; S. IAVICOLI, A. VALENTI, B. PERSECHINO, *La gestione dei lavoratori stranieri in Italia*, in *Giornale Italiano di Medicina del Lavoro ed Ergonomia*, 2011, 355 ss., spec. 362.

<sup>49</sup> Un tale contributo può materializzarsi in sede di discussione obbligatoria dei programmi formativi/informativi durante la riunione periodica (art. 35, c. 2, lett. d), ma anche nel corso della consultazione obbligatoria imposta per l'organizzazione dell'attività di formazione dall'art. 50, c. 1, lett. d. Sul ruolo che possono giocare i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza v. R. NUNIN, *Sicurezza sul lavoro e lavoratori immigrati*, cit., 84 s.

<sup>50</sup> Al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza deve essere chiara la logica di specializzazione funzionale sottesa al modello partecipativo: sul punto v. M. LAI, *Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi*, Torino, 2017, 133.

<sup>51</sup> Anche gli organismi paritetici possono costituire una valida sede di confronto, esterno all'azienda, funzionale all'obiettivo dell'integrazione piena dei migranti, ad esempio attraverso la programmazione di specifiche attività formative (anche occasione di conoscenza e condivisione) e il supporto alle imprese «nell'individuazione di soluzioni tecniche e organizzative dirette a garantire e migliorare la tutela della salute e sicurezza sul lavoro» (art. 51, co. 3), effettuando sopralluoghi negli ambienti di lavoro rientranti nei territori e nei comparti produttivi di competenza.

<sup>52</sup> V. l'analisi proposta da W. CHIAROMONTE, M.D. FERRARA, *L'integrazione dei migranti attraverso il lavoro, fra luci e ombre. Riflessioni su regolarizzazione e ruolo del sindacato*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2, 2022, 315 ss.

<sup>53</sup> Su tali profili v. W. CHIAROMONTE, M.D. FERRARA, *Integrazione e inclusione sociale dei lavoratori migranti: il ruolo del sindacato*, in W. CHIAROMONTE, M.D. FERRARA, M. RANIERI (a cura di), *op. cit.*, 213 ss.; M. AMBROSINI, *Immigrati e sindacati dei lavoratori*, in *Ventesimo rapporto sulle migrazioni 2015. Fondazione Ismu*, Milano, 2016, 189 ss.

Peraltro, oltre che in sede di negoziazione collettiva, l'operato del sindacato può rilevare attraverso il ruolo istituzionale da esso rivestito: può dare un contributo alla promozione della legalità e della prevenzione dei fenomeni elusivi e di sfruttamento specie in alcuni settori, come l'agricoltura, che coinvolgono drammaticamente i lavoratori stranieri<sup>54</sup>, nonché intervenire sul fronte penalistico, anche in materia di reati di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina<sup>55</sup>.

#### 4. Valutare e gestire il “rischio” immigrazione

Il d.lgs. n. 81/2008 identifica nella valutazione dei rischi il principale strumento per costruire un modello di prevenzione aziendale attento al fenomeno migratorio.

La valutazione, conformemente al principio di onnicomprensività, deve avere ad oggetto «tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori», compresi quelli riguardanti «gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari». L'art. 28, co. 1, colloca la circostanza che i prestatori di lavoro superino «da altri Paesi» tra le caratteristiche peculiari da attenzionare al fine di verificare la loro esposizione ai pericoli e, quindi, di valutare gli specifici rischi lavorativi, di identificare e porre in essere le adeguate misure di prevenzione.

I rischi “particolari” dovranno essere oggetto di valutazione singolarmente e nella loro reciproca relazione: la provenienza da altri Paesi, come segnalato *supra*, è un fattore frequentemente associato a situazioni di stress, generato da rischi legati al contesto di lavoro (ruolo nell'organizzazione, relazioni interpersonali, discriminazioni e/o molestie per religione, razza, etnia, ecc.) e al contenuto di lavoro (tipo di compiti, carico, ritmi e orari di lavoro, ecc.); alla precarietà del lavoro per utilizzo di forme contrattuali non standard; alla presenza di rischi connessi all'età e al genere, tenuto conto degli elevati tassi di occupazione giovanile e femminile della manodopera straniera.

I dati evidenziati in sede di valutazione saranno utilizzati dal datore per pianificare nell'ambito del DVR gli interventi aziendali di prevenzione, ma potranno essere impiegati anche dagli altri attori della sicurezza, nell'ambito dei rispettivi ruoli e attribuzioni, per assumere iniziative volte ad assicurare il pieno coinvolgimento del migrante.

L'operazione valutativa di questo “particolare” rischio richiede l'utilizzo di appositi indicatori messi a punto da medicina e psicologia del lavoro, validati scientificamente, che permettano di indagare più approfonditamente fattori di contenuto e di contesto del lavoro con impatto sulla salute del lavoratore migrante.

<sup>54</sup> Un esempio è la partnership istituzionalizzata con le autorità pubbliche prevista nell'ambito della Rete del lavoro agricolo di qualità, introdotta dall'art. 6, d.l. n. 91/2014, conv. in l. n. 116/2014 e poi modificata dalla l. n. 199/2016: cfr. W. CHIAROMONTE, «*Cercavamo braccia, sono arrivati uomini*», cit., 321 ss.; C. DE MARTINO, M. LOZITO, D. SCHIUMA, *op. cit.*, 313 ss. Una funzione strategica è svolta dalle parti sociali anche nel recente *Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato per il biennio 2020/2022*.

<sup>55</sup> La legittimazione del sindacato si fonda sul presupposto che l'utilizzo di manodopera priva di documenti di soggiorno e il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, agevolando l'occupazione di lavoratori irregolari e non in grado di rivendicare i propri diritti, compresi quelli sindacali, determinano un interesse ad agire del sindacato per lesione dell'interesse proprio dell'organizzazione e dell'interesse collettivo dei lavoratori della categoria: così W. CHIAROMONTE, M.D. FERRARA, *L'integrazione dei migranti attraverso il lavoro, fra luci e ombre*, cit., spec. 332 ss.

Invero esistono diversi strumenti in ambito europeo e internazionale, costruiti da gruppi di ricerca interdisciplinari<sup>56</sup>, che misurano il grado di vulnerabilità del lavoratore migrante attraverso un'indagine sul benessere, con quesiti sull'ambito lavorativo, personale e sociale.

Il questionario utilizzato per l'*European Working Conditions Survey* valuta il livello di salute percepito dal migrante e comprende domande relative a *status* occupazionale, orario di lavoro, organizzazione del lavoro, formazione, fattori di rischio fisici e psicosociali, ambiente di lavoro, salute e sicurezza, equilibrio tra lavoro e vita privata, guadagno e sicurezza finanziaria<sup>57</sup>; un ulteriore questionario, incentrato sull'inclusione lavorativa e sul suo impatto sul benessere, è stato proposto nell'ambito di un recentissimo studio condotto in Cina, il quale ha evidenziato come il livello di istruzione, la durata del soggiorno, la durata del lavoro con l'organizzazione e l'assistenza ai colleghi contribuiscano in modo considerevole all'inclusione sul posto di lavoro e come appartenenza e unicità siano determinanti significativi del benessere psicologico nei lavoratori migranti<sup>58</sup>. Interessante è anche il modello *Ethnicity and Work-related Stress Model* che studia come variabili psicosociali e individuali possano influenzare la salute sul lavoro in diversi tipi di lavoratori considerando il ruolo centrale svolto dall'etnia, dalle caratteristiche lavorative e dai modelli di personalità<sup>59</sup>.

L'utilizzo di questi strumenti, che ovviamente si traduce in un costo (almeno nel breve termine) per le imprese, è ancora un fatto eccezionale, in assenza di uno specifico obbligo giuridico e a fronte di una scarsa sensibilità verso approcci globali e integrati. Eppure solo una prospettiva sistemica alla valutazione dei rischi per la salute e sicurezza permette di ricavare un quadro di riferimento operativo realmente efficace, sia sul versante prioritario della prevenzione sia su quello del corretto adempimento dei vincoli normativi. Da questa angolazione può essere determinante, come si avrà modo di specificare più avanti (v. par. 6), l'adozione, su base volontaria, di sistemi di gestione della sicurezza sul lavoro, con efficacia esimente della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche ex l. n. 231/2001<sup>60</sup>.

<sup>56</sup> In attuazione del mandato ex art. 11 d.lgs. n. 81/2008 alcune P.A. hanno elaborato strumenti di misurazione del rischio immigrazione: v., ad esempio, lo strumento predisposto nell'ambito del progetto Valutazione dei rischi per la sicurezza e la salute con riferimento alla provenienza da altri Paesi avviato nel 2009 dopo la sottoscrizione di un protocollo d'intesa tra Asl di Brescia, Associazione industriale bresciana, Cgil, Cisl e Uil (in <https://www.cislbrescia.it/wp-content/uploads/2011/11/Un-progetto-sulla-sicurezza-per-i-lavoratori-stranieri.pdf>).

<sup>57</sup> N. NAPPO, *Self-perceived job insecurity and self-reported health: Differences between native-born and migrant workers based on evidence from the Sixth European Working Conditions Survey*, in *PLoS ONE*, 17(4), e0267252, 2022.

<sup>58</sup> I. ADAM, E. AGYEIWAH, F. DAYOUR, *Migrant worker inclusion and psychological well-being: Insights from the hospitality and tourism workplace*, in *Journal of Hospitality and Tourism Management*, 55, 2023, 448 ss.

<sup>59</sup> R. CAPASSO, M.C. ZURLO, A.P. SMITH, *Stress in factory workers in Italy: an application of the Ethnicity and work-related stress model in Moroccan factory workers*, in *Psychology and Developing Societies*, 30(2), 2018, 199 ss. I risultati dello studio evidenziano come le caratteristiche individuali, le caratteristiche del lavoro e le valutazioni personali influenzino gli esiti di salute: ad esempio, alti livelli di ricompense sono stati associati a un minore rischio di riferire disturbi interpersonali o di cattiva salute; la percezione di elevate esigenze lavorative è stata associata a un rischio più elevato di soffrire di disturbi di salute; la percezione dello *stress* lavorativo è stato associato a un maggior rischio di riferire un peggioramento della salute generale.

<sup>60</sup> P. PASCUCI, *Salute e sicurezza sul lavoro, responsabilità degli enti, modelli organizzativi e gestionali*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2021, I, 537 ss.; R. NUNIN, *Fonti normative, responsabilità, sanzioni: i MOG tra cornice legislativa e pratica applicativa*, in AA. VV., *Modelli organizzativi e gestionali per la sicurezza sul lavoro. Analisi empirica e prospettive applicative*, Trieste, 2017, 37 ss.; P. PASCUCI, L. ANGELINI, C. LAZZARI, *I "sistemi"*

Siffatti sistemi, fondati sul modello *risk based thinking*, riservano un significativo spazio all'analisi di rischio predittivo sugli aspetti organizzativi e gestionali<sup>61</sup>, assicurando una gestione sistemica della sicurezza, in grado di intercettare anche le disfunzioni che più pesano sulla salute del migrante<sup>62</sup>.

## 5. Informare e formare il lavoratore migrante

All'attività valutativa attenta alla condizione di migrante deve seguire un'azione *ad hoc* sul piano dell'informazione/formazione/addestramento, con misure che consentano ai lavoratori di conoscere i pericoli presenti in azienda e di avere consapevolezza delle situazioni rischiose (e, prima ancora, del ciclo produttivo e delle singole lavorazioni) e delle modalità per svolgere le attività in sicurezza. L'effettivo soddisfacimento dei diritti di informazione e formazione rende esigibile il dovere di attiva collaborazione del prestatore di lavoro al sistema di sicurezza aziendale imposto dall'art. 20 T.U.<sup>63</sup>.

L'informazione e la formazione devono essere commisurate ai rischi propri della realtà produttiva e della singola posizione lavorativa, «intesa nel senso sia di mansioni espletate e dei relativi rischi specifici che di tipologia contrattuale attraverso cui il lavoratore svolge la propria prestazione»<sup>64</sup>. Inoltre, devono essere dettagliate, complete e rese in modo chiaro e accessibile ai lavoratori<sup>65</sup> e riproposte con una «certa ricorrenza temporale» (pur senza gravare troppo sul datore<sup>66</sup>) e in ogni caso di cambio delle mansioni<sup>67</sup>.

Conseguentemente, non soddisferà il criterio di adeguatezza la mera affissione della normativa protettiva o l'apposizione di segnaletica/istruzioni d'uso sugli impianti o sui macchinari<sup>68</sup>, né il solo

*di vigilanza e di controllo nel diritto della salute e sicurezza sul lavoro*, in *Lavoro e Diritto*, 2016, 621 ss.; S.M. CORSO, *Lavoro e responsabilità di impresa nel sistema del d.lgs. 8 giugno 2001*, n. 231, Torino, 2015.

<sup>61</sup> D. FONDAROLI, C. ZOLI (a cura di), *Modelli organizzativi ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 e tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, 2014; G. D'ALESSANDRO, *Il modello di organizzazione, gestione e controllo (artt. 30-300, d.lgs. n. 81/2008)*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, San Mauro Torinese, 2015, 307 ss.

<sup>62</sup> Per una riflessione sul ruolo dei modelli in relazione alla sicurezza sul lavoro del migrante v. M. PERUZZI, *I modelli di organizzazione e gestione quali strumenti per garantire l'effettività delle norme di tutela della salute del lavoratore migrante*, in L. CALAFÀ, S. IAVICOLI, B. PERSECHINO (a cura di), *op. cit.*, 135 ss.

<sup>63</sup> L'imperizia del comportamento del lavoratore è direttamente ricollegabile alla sua mancata formazione ed informazione, la quale esclude la possibilità di riconoscere la condotta come anomala e imprevedibile: così Cass. pen., sez. IV, 29 novembre 2011, n. 11112.

<sup>64</sup> L. CAROLLO, *Informazione e formazione dei lavoratori*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Milano, 2008, 492. In giurisprudenza: Cass. pen., Sez. III, 04 ottobre 2007, n. 4063; Cass. pen., Sez. IV, 16 novembre 2006, n. 41997.

<sup>65</sup> Cass. pen., sez. IV, 20 dicembre 2007, n. 47137; Cass. pen., sez. IV, 7 dicembre 2006, n. 34352; Cass. pen., sez. IV, 26 ottobre 2004, n. 41707; Cass. pen., sez. IV, 7 dicembre 2000, n. 12775.

<sup>66</sup> Così R. DEL PUNTA, *Sub artt. 36-37*, in L. MONTUSCHI (diretto da), *La nuova sicurezza sul lavoro, I principi comuni*, a cura di C. ZOLI, Bologna-Roma, 2011, 451; M. CORRIAS, *Sicurezza e obblighi del lavoratore*, Torino, 2008, 84.

<sup>67</sup> Al cambio delle mansioni deve seguire un'adeguata formazione del lavoratore e informazione sui rischi della sua attività che richiede la non attribuzione di mansioni "indefinite", "fluide" che impediscano di definire in modo preciso il suo profilo professionale: Cass. n. 11112/2011, cit.

<sup>68</sup> Su tali profili, v. per tutte, Cass. pen., sez. IV, 19 gennaio 2011, n. 9923; Cass. pen., sez. IV, 21 aprile 2006, n. 14175; Cass. pen., sez. IV, 7 dicembre 2005, n. 44649.

“affiancamento” di un lavoratore “esperto”<sup>69</sup>; né potrà ritenersi adeguata un’azione formativa che si sostanzi in pochi e brevi incontri<sup>70</sup>.

La giurisprudenza rimarca la necessità che l’informazione e la formazione soddisfino il principio di effettività, ovvero siano indirizzate a «ciascun lavoratore», essendo individuabile in capo al datore un vero e proprio dovere di risultato, cioè di verifica che le nozioni siano state capite e assimilate dal destinatario che sia in grado di utilizzare correttamente i presidi di sicurezza<sup>71</sup>.

L’individualizzazione e la commisurazione dell’informativa e dei percorsi formativi a ciascuna posizione lavorativa, traslate sulla figura del migrante, comportano la «previa verifica della comprensione della lingua utilizzata» nel percorso. Onere, questo, che si sostanzia in un’operazione preliminare e integrativa che consiste perlopiù nella mera somministrazione di un test di comprensione della lingua, strumento insufficiente per definire la competenza linguistica dei lavoratori stranieri che spesso presentano serie difficoltà di lettura, scrittura e comprensione.

Tale onere assume un significato più rigoroso nell’ipotesi in cui il lavoratore migrante sia destinatario di una formazione “specificata” in quanto ricopra, nel sistema di prevenzione aziendale, un ruolo diverso da quello di “semplice” lavoratore: preposto, responsabile o addetto al SPP, dirigente, ecc. In tali casi l’eventuale deficit cognitivo del lavoratore si può tradurre in un’impossibilità oggettiva di vigilare sull’osservanza delle prescrizioni di sicurezza da parte dei sottoposti<sup>72</sup>, con conseguenze nefaste a cascata.

Per superare le difficoltà derivanti da eventuali limitate competenze linguistiche dei lavoratori stranieri, l’Accordo elaborato in sede di Conferenza Stato-Regioni il 21 dicembre 2011 in tema di “Formazione dei lavoratori”<sup>73</sup> indica, sia pure in modo esemplificativo, taluni possibili strumenti da porre in essere, come il supporto di un traduttore o di un mediatore interculturale<sup>74</sup>. Quest’ultima figura è molto utilizzata sul (mero) piano dell’interpretazione linguistica, non nella sua più complessa funzione di tramite culturale: una rimodulazione degli interventi formativi dovrebbe, invece, valorizzare il

<sup>69</sup> Cass. pen., sez. IV, 26 ottobre 2004, n. 41642. Sul punto v. anche Cass. pen., sez. IV, 6 dicembre 2006, n. 4161; Cass. pen., sez. IV, 17 ottobre 2006, n. 40294, per le quali non può attribuirsi alcun valore presuntivo al fatto che il lavoratore sia ritenuto esperto, non venendo meno, neppure in tale ipotesi, la necessità di un’adeguata formazione.

<sup>70</sup> Cass. pen., sez. IV, 1 ottobre 2013, n. 40605 ha condannato il datore di lavoro per aver omesso di assicurare informazioni sulla sicurezza, osservando che la formazione fornita al lavoratore – impartita mediante due incontri di quindici minuti ciascuno – non fosse adeguata.

<sup>71</sup> Cass. n. 40605/2013, cit., ha condannato un datore che avrebbe dovuto accertare se le “procedure scritte” di movimentazione consegnate ai lavoratori fossero state comprese e recepite dagli stessi e in particolare da quelli stranieri. In dottrina cfr. L. CAROLLO, *Informazione e formazione dei lavoratori*, cit., 491; M. LAI, *La sicurezza del lavoro tra legge e contrattazione collettiva*, Torino, 2002, 201.

<sup>72</sup> Cass. pen., Sez. III, 3 ottobre 2016 n. 41129 condanna il datore per omessa formazione del preposto straniero che in giudizio «non riusciva nemmeno a leggere in italiano la dichiarazione d’impegno a dire la verità» e che avrebbe dovuto vigilare sull’osservanza del PIMUS che era redatto in lingua italiana.

<sup>73</sup> Sulla formazione per la sicurezza negli accordi Stato-Regioni v. M. LAI, *Il diritto della sicurezza sul lavoro*, cit., 157 ss.

<sup>74</sup> In più, in relazione alla formazione specifica del preposto si precisa, quanto ai contenuti, che sono incluse «tecniche di comunicazione e sensibilizzazione dei lavoratori, in particolare (..) stranieri».

mediatore quale facilitatore dei processi di comunicazione e di apprendimento, come suggeriscono gli esiti di talune sperimentazioni<sup>75</sup>.

L'Accordo precisa altresì che nei confronti dei lavoratori stranieri potranno essere previsti appositi programmi di formazione preliminare in modalità *e-learning* «anche ai fini di un più rapido abbattimento delle barriere linguistiche, onde garantire l'efficacia e la funzionalità dell'espletamento del percorso formativo e considerata l'attitudine dei sistemi informatici a favorire l'apprendimento».

Quanto ai contenuti, al di là dei vincoli normativi, l'intervento formativo, anche con il supporto della contrattazione collettiva<sup>76</sup>, andrebbe strutturato in modo da agire sui molteplici livelli di incomprensione riscontrabili: da quello prelinguistico, legato alla difficoltà di espressione dei vissuti interiori, a quello linguistico, derivante dalla mancata o scarsa conoscenza di una lingua "comune"; da quello metalinguistico, emergente da simbolizzazioni non condivise, a quello culturale e metaculturale, connesso alle differenze ideologiche, filosofiche, religiose, ecc.<sup>77</sup>.

Lo sviluppo delle indispensabili competenze linguistiche non è rimesso alla sola azione (e responsabilità) del datore di lavoro, almeno in relazione ai lavoratori extracomunitari: la riforma del 2012 del T.U. immigrazione collega il rilascio del permesso di soggiorno allo svolgimento di un'attività formativa di base, con l'obiettivo di favorire l'integrazione ovvero la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio nazionale «nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana»<sup>78</sup>.

In particolare, dal 10 marzo 2012 gli stranieri che richiedono il rilascio di un permesso di soggiorno devono sottoscrivere presso la Prefettura o la Questura un "accordo d'integrazione" con cui si impegnano, tra l'altro, ad acquisire un livello adeguato di conoscenza della lingua italiana parlata, una sufficiente conoscenza dei principi fondamentali della Carta costituzionale e dell'organizzazione e del funzionamento delle istituzioni pubbliche; una sufficiente conoscenza della vita civile in Italia, con peculiare riferimento agli obblighi fiscali e ai settori della sanità, della scuola, dei servizi sociali, del lavoro. Dal canto suo, lo Stato deve assicurare al sottoscrittore dell'accordo il godimento dei diritti fondamentali e la pari dignità sociale, senza distinzione alcuna, prevenendo ogni manifestazione di razzismo e di discriminazione; inoltre deve sostenere il processo di integrazione dello straniero e assicurargli la formazione civica e un adeguato supporto all'informazione sulla vita in Italia. Nel disciplinare l'accordo si richiede che nella «sessione di formazione civica e di informazione» lo straniero sia informato «sulla normativa di riferimento in materia di salute e sicurezza sul lavoro»; in caso di mancata partecipazione si determina la «perdita di 15 dei 16 crediti assegnati all'atto della sottoscrizione dell'accordo». All'accordo di integrazione è, infatti, legato un sistema di crediti costruito in modo da sollecitare il migrante

<sup>75</sup> V., per tutti, il progetto *Sicurezza e salute dei lavoratori stranieri del comparto edile*, promosso dall'INPM, Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e per il contrasto delle malattie della povertà.

<sup>76</sup> Sulla contrattazione che spesso favorisce l'accesso a percorsi di scolarizzazione di base o la conoscenza della lingua italiana v. W. CHIAROMONTE, M.D. FERRARA, *op. cit.*, 213 ss.

<sup>77</sup> Su tali aspetti v. C. DELFINI, *Alfabetizzazione dei lavoratori stranieri per l'inclusione sociale nell'occupazione*, in *Quaderni AiFOS*, 3, 2012, 72 ss. Sulla conoscenza della lingua italiana come risorsa strumentale per sviluppare nuove relazioni e costruire una comunità inclusiva v. G. PAOLANTONIO, *op. cit.*, 38; F. BATTISTON, *Sicurezza sul lavoro: informazione e formazione degli immigrati*, in *Igiene e Sicurezza del Lavoro*, 12, 2018.

<sup>78</sup> V. D.p.r. 14 settembre 2011, n. 179.

a mantenere fede al “patto” con lo Stato per conservare il permesso di soggiorno (i crediti aumentano in caso di frequenza di corsi di studi, registrazione di un contratto di affitto, scelta del medico di base, ecc., e diminuiscono a fronte della commissione di reati e gravi infrazioni della legge).

È evidente che tali previsioni dovrebbero evitare che lo straniero extracomunitario acceda al lavoro senza una formazione generale iniziale<sup>79</sup>.

In questa stessa direzione si colloca una recente misura introdotta dal d.l. n. 20/2023, per effetto della quale i lavoratori stranieri formati all'estero attraverso appositi programmi «di formazione professionale e civico-linguistica» potranno arrivare in Italia ed essere assunti al di fuori delle quote dei decreti flussi. Nelle *Linee Guida* che definiscono le modalità di predisposizione e valutazione di tali programmi si specificano i contenuti essenziali della formazione, rimarcandosi che la stessa dovrà prevedere necessariamente l'insegnamento della lingua italiana, elementi di educazione civica, nozioni in materia di lavoro e diritti dei lavoratori ed elementi di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro<sup>80</sup>. La formazione all'estero permetterà di realizzare progetti formativi direttamente nei Paesi d'origine dei cittadini stranieri e di integrare le altre forme di cooperazione internazionale con i Paesi Terzi per la gestione congiunta dei flussi migratori per motivi di lavoro e il rafforzamento dei canali d'ingresso regolari di lavoratori qualificati. Tuttavia, tale congegno sarà presumibilmente inutilizzato come strumento di reale incontro tra domanda e offerta di lavoro, scontando i medesimi limiti della misura come prevista già all'art. 23 del d.lgs. n. 286/98<sup>81</sup>.

## 6. Oltre la repressione: quali strumenti per un lavoro dignitoso?

La complessa gestione del fenomeno migratorio è materia incandescente e, pur volendo limitare lo sguardo ai profili che attengono alla salute e sicurezza sul lavoro, non ci si può fermare a un approccio a livello micro.

Il recente *restyling* avviato dal Governo Meloni si muove in continuità con il processo di progressiva marginalizzazione delle politiche d'integrazione dei migranti avviato nel nostro Paese ormai da oltre

<sup>79</sup> Sulla rilevanza pratica e politica-ideologica di tale accordo v., per tutti, V. PINTO, *op. cit.*, spec. 249 ss.

<sup>80</sup> Il cd. “Decreto Cutro” (d.l. n. 20/2023, come convertito dalla l. n. 50/2023) ha modificato l'articolo 23 del T.U. immigrazione, ponendo al di fuori delle quote del decreto flussi gli ingressi dei cittadini stranieri non comunitari residenti all'estero che abbiano completato programmi di formazione professionale e civico-linguistica approvati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. I programmi saranno valutati in base ai requisiti dei proponenti, alla rilevanza dei percorsi rispetto alla domanda di lavoro e all'organizzazione delle attività. Queste andranno realizzate in raccordo con le autorità locali, con il supporto della rete diplomatico-consolare, anche prestando attenzione alla vocazione produttiva dei territori coinvolti.

<sup>81</sup> Lo strumento di incontro a distanza tra domanda e offerta di lavoro già previsto all'art. 23 del d.lgs. n. 286/98 non ha mai funzionato a causa dell'indisponibilità dei datori di lavoro ad assumere a distanza lavoratori affidandosi ad attestati di formazione di origine non certa, ma anche a causa del fatto che tali meccanismi richiedono l'assunzione a livelli più elevati (e perciò più costosi) per la qualifica conseguita dal lavoratore. Sul nesso tra vecchio e nuovo meccanismo v. M. PAGGI, *Le “nuove” disposizioni in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri: il vecchio che avanza*, in *Questione Giustizia*, 6 aprile 2023.

un ventennio<sup>82</sup>. Non intervenire, infatti, rispetto a nodi critici della disciplina che si frappongono al pieno godimento del diritto alla salute dei migranti (anche) sul lavoro<sup>83</sup>.

Serve una riscrittura dei presupposti ispiratori della regolamentazione di cui al T.U. immigrazione coerente con quella che governa il mercato del lavoro e funzionale a far sì che i migranti si possano affrancare dalle condizioni di ricattabilità che li rendono vittime privilegiate di fenomeni di sfruttamento.

Mentre le esigenze di ordine pubblico continuano a prevalere sulla tutela dei diritti umani, occorre muoversi alla ricerca di soluzioni capaci di “sganciare” i diritti dei lavoratori rispetto allo *status* di migrante; soluzioni che riducano l’ambito di operatività della sanzione penale<sup>84</sup>, facendo spazio a misure di intermediazione legale della manodopera e di presa in carico dei lavoratori migranti più vulnerabili, nonché ad un approccio prevenzionistico e promozionale come sotteso al T.U. Sicurezza e a una tutela effettiva della salute e sicurezza sul lavoro del migrante.

In questa prospettiva, un ruolo significativo possono svolgere i modelli di organizzazione e gestione della sicurezza. Possono interessare la tutela della salute e sicurezza del lavoratore migrante tre tipologie di reati-presupposto: omicidio e lesioni colpose in violazione della normativa in materia di sicurezza sul lavoro *ex art. 25-septies*; intermediazione illecita di manodopera *ex art. 603-bis c.p.* (art. 25-*quinquies*); impiego di cittadini di Paesi terzi con soggiorno irregolare (art. 25-*duodecies*). I protocolli che intercettano questi profili sono riconducibili, per un verso, al modello di cui all’art. 30 d.lgs. n. 81/2008 per prevenire tutti i rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori, compresi quelli relativi ai migranti; per l’altro verso, ai modelli volti a prevenire (anche) la reiterata violazione di norme in materia di orario di lavoro e le violazioni in materia di sicurezza, quali indici di grave sfruttamento lavorativo, che rilevano sia come elementi costitutivi della fattispecie *ex art. 603-bis c.p.*, sia come aggravanti nei reati-presupposto previsti dal T.U. immigrazione<sup>85</sup>.

Le sovrapposizioni tematiche sollecitano a riflettere sulla possibilità di costruire connessioni tra i diversi protocolli ovvero di definire protocolli multifunzionali<sup>86</sup> in cui si riservi attenzione a procedure di

<sup>82</sup> Su tale approccio, cui ha dato l’avvio la c.d. legge Bossi-Fini, v. W. CHIAROMONTE, M.D. FERRARA, *op. cit.*, 213 ss.; M. D’ONGHIA, *Immigrazione irregolare e mercato del lavoro. Spunti per una discussione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2019, 463 ss.; M. MCBRITTON, *op. cit.*; W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, Torino, 2013. In vero, pur senza adeguato riscontro sul piano normativo, sul piano politico si registra l’assunzione di un impegno al miglioramento dei processi di inclusione sociale dei migranti: v., ad esempio, il *Protocollo d’Intesa per la prevenzione e il contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e del caporalato*, del luglio 2021, nel cui contesto il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali si propone di «migliorare l’efficacia, l’equità, la trasparenza e la qualità del lavoro attraverso il rafforzamento dell’occupazione e il mantenimento delle condizioni di regolarità lavorativa delle categorie maggiormente vulnerabili, in particolare cittadini di Paesi terzi e vittime di sfruttamento».

<sup>83</sup> Per un primo esame v. <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/osservatori/osservatorio-italiano>.

<sup>84</sup> Cfr. A. DI MARTINO, *Tipicità di contesto a proposito dei c.d. indici di sfruttamento nell’art. 603-bis c.p.*, in *Archivio penale*, 3, 2018, 1 ss.; A. DI MARTINO, *Stato di bisogno o condizione di vulnerabilità tra sfruttamento lavorativo, tratta e schiavitù. Contenuti e metodi fra diritto nazionale e orizzonti internazionali*, in *Archivio penale*, 1, 2019, 1 ss.; V. TORRE, *Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2018, 289 ss.

<sup>85</sup> *Amplius* M. PERUZZI, *I modelli di organizzazione e gestione quali strumenti per garantire l’effettività delle norme di tutela della salute del lavoratore migrante*, cit., 135 ss.

<sup>86</sup> M. PERUZZI, *I modelli di organizzazione e gestione quali strumenti per garantire l’effettività delle norme di tutela della salute del lavoratore migrante*, cit., 141.

verifica che le tutele per il lavoratore migrante siano attivate, implementate e rispettate: dalla valutazione dei rischi “particolari” all’eliminazione delle barriere linguistiche e culturali, dalla formazione/informazione all’applicazione delle regole di prevenzione nella duplice direzione di evitare l’insorgere di malattie e/o infortuni sul lavoro ma anche di scongiurare lo sfruttamento lavorativo. Infatti i protocolli possono rilevarsi utili per intercettare criticità sul piano della salute e sicurezza del lavoratore migrante, per un verso, ai fini dell’attività valutativa, per l’altro, ai fini della garanzia dell’effettività delle tutele, quando, ad esempio, contengano sistemi di segnalazione degli illeciti da parte dei lavoratori per proteggerli rispetto a possibili atti ritorsivi (a tal riguardo, peraltro, la legge prevede una completa inversione dell’onere della prova a fronte di comportamenti ritorsivi datoriali)<sup>87</sup>.

A tali meccanismi devono affiancarsi azioni che insistono sul versante dell’integrazione, anche con il sostegno delle organizzazioni sindacali.

Il profilo relazionale costituisce uno snodo nevralgico in una prospettiva ampia, volta a gestire le diversità ed evitare le discriminazioni che possono integrare sul lavoro una fonte ulteriore di rischio e di pericolo di matrice sociale<sup>88</sup>. La diversità, alimentata dal fenomeno migratorio, deve rappresentare un’occasione preziosa di stimolo a costruire una società più equa e solidale muovendo dal contesto lavorativo. E, in questa direzione, un significativo contributo può venire dall’articolata regolamentazione predisposta dal legislatore dell’unione europea e da quello nazionale al fine di reprimere (nel mercato del lavoro e nel rapporto di lavoro) i fenomeni discriminatori che si verificano a danno dei lavoratori migranti e di attivare interventi positivi per compensarne la condizione di “svantaggio”<sup>89</sup> e favorirne la piena inclusione.

Solo attivando circuiti virtuosi tra integrazione, sicurezza e dignità si possono generare ricadute in termini di lavoro sicuro e dignitoso e, quindi, di contrasto allo sfruttamento e all’illegalità<sup>90</sup>. Un modello d’integrazione inadeguato (o addirittura assente) impedisce di far acquisire al lavoratore migrante la consapevolezza che lavorare in sicurezza non costituisce un mero adempimento normativo, bensì un “diritto” di cui esigere il rispetto e un dovere verso se stessi e la società in cui si vive. Eppure, tale consapevolezza è essenziale per restituire al lavoro la sua funzione di strumento vitale e fertile per la manifestazione ed estrinsecazione della personalità, dell’identità sociale, delle prerogative di cittadinanza e, più in generale, delle competenze socio-emotive di ciascuno. Proprio a partire dalla manodopera straniera, tradizionalmente «a basso costo e bassa esigibilità dei diritti»<sup>91</sup>, occorre recuperare la dimensione sociale del lavoro, riconoscendo il luogo di lavoro quale contesto privilegiato di

<sup>87</sup> M. PERUZZI, *La prova del licenziamento ritorsivo nella l. 179/17 sul whistleblowing*, in *Lavoro e Diritto*, 2020, 33 ss.

<sup>88</sup> V.E. ALES, *Il benessere del lavoratore: nuovo paradigma di regolazione del rapporto*, in *Diritti Lavori Mercati*, 1, 2021, secondo cui si potrebbe «estrapolare una dimensione sociale di pericolo e rischio nella quale le discriminazioni possano essere inserite in considerazione dell’effetto collettivo diretto o indiretto delle azioni discriminatorie del datore» (45).

<sup>89</sup> D. STRAZZARI, *Discriminazione razziale e diritto. Un’indagine comparata per un modello «europeo» dell’antidiscriminazione*, Padova, 2008, 74.

<sup>90</sup> D. MARINO, *Dall’azienda all’insediamento informale: esperienze positive di integrazione e lavoro sicuro*, in L. CALAFÀ, S. IAVICOLI, B. PERSECHINO (a cura di), *op. cit.*, 201 ss.

<sup>91</sup> R. NUNIN, *Sicurezza sul lavoro e lavoratori immigrati*, cit., 87.

affermazione e piena realizzazione della *persona*, capace di valorizzare i contributi individuali e di fare leva sulla diversità per costruire un ambiente sano<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> Il concetto di persona, riletto alla luce delle coordinate costituzionali, è un concetto concreto: «la persona è fatta di carne e di ossa, è portatrice di differenze irriducibili e di diseguaglianze da rimuovere»: così P. ALBI, *op. cit.*, 55. Sul concetto concreto di persona v. altresì L. MENGONI, *La tutela giuridica della vita materiale nelle varie età dell'uomo*, in *Rivista trimestrale di diritto processuale civile*, 1982, 1117 ss.