

ITALIA

LA REGOLARIZZAZIONE
DEVE PROTEGGERE I
DIRITTI DEI LAVORATORI
MIGRANTI

AMNESTY
INTERNATIONAL



Amnesty International Publications

Pubblicato nel 2012 da
Amnesty International Publications
International Secretariat
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW
United Kingdom
www.amnesty.org

© Amnesty International Publications 2012

Index: EUR 30/012/2012
Lingua originale: inglese
Stampato da Amnesty International, International Secretariat, United Kingdom

Tutti i diritti sono riservati. Questa pubblicazione è coperta da copyright ma può essere riprodotta, con ogni metodo e gratuitamente, per scopi di advocacy, per fare campagne e a scopo educativo, ma non per la vendita. I titolari del copyright chiedono che tutti gli utilizzi vengano registrati in modo da valutarne l'impatto. Per la riproduzione in altre circostanze, per l'utilizzo in altre pubblicazioni, o per traduzioni ed adattamenti, è richiesta un'autorizzazione scritta e può essere chiesto un compenso. Per la richiesta di autorizzazione, o per altre richieste, scrivere a copyright@amnesty.org

Amnesty International è un movimento globale di oltre tre milioni di sostenitori, soci e attivisti in più di 150 paesi e territori, impegnati in campagne per porre fine a gravi violazioni dei diritti umani.

La nostra visione è che ogni persona possa godere di tutti i diritti sanciti dalla Dichiarazione universale dei diritti umani e altri standard internazionali sui diritti umani.

Siamo indipendenti da qualsiasi governo, ideologia politica, interesse economico o religione e ci finanziamo principalmente grazie ai nostri soci e a donazioni pubbliche.

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



INDICE

Introduzione	5
1. Prevenire lo sfruttamento lavorativo	6
La regolarizzazione del 2009: troppo potere nelle mani del datore di lavoro	6
Prevenire lo sfruttamento lavorativo nella regolarizzazione del 2012: un'opportunità mancata	8
2. Garantire l'accesso alla giustizia	10
La regolarizzazione del 2009: "una truffa generalizzata"	10
Ostacoli all'accesso alla giustizia	11
Garantire l'accesso alla giustizia nella regolarizzazione del 2012	12
3. Fare chiarezza	13
La regolarizzazione del 2009: contraddizioni e dubbi	13
Fare chiarezza nella regolarizzazione del 2012	14
Raccomandazioni	16

INTRODUZIONE

Il 16 luglio 2012 il governo italiano ha adottato il Decreto Legislativo n. 109, finalizzato all'attuazione della direttiva dell'Unione Europea 2009/52/CE su sanzioni e provvedimenti nei confronti di datori di lavoro di "cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare".¹ Allo stesso tempo, il governo ha lanciato un nuovo provvedimento di regolarizzazione (sanatoria) per migranti occupati irregolarmente, compresi quelli presenti irregolarmente sul territorio nazionale.²

La regolarizzazione del 2012, iniziata il 15 settembre, è il quarto provvedimento di regolarizzazione *ad hoc* a cui il governo italiano ha fatto ricorso a partire dall'adozione del Testo Unico sull'Immigrazione nel 1998 (le regolarizzazioni precedenti hanno avuto luogo nel 1998, 2002 e 2009).

In questo documento, Amnesty International analizza l'impatto della regolarizzazione del 2009 (conosciuta come "sanatoria colf e badanti") sui diritti umani dei migranti irregolari, per trarne insegnamenti e suggerire raccomandazioni relative al nuovo provvedimento di regolarizzazione.

Secondo il diritto internazionale, gli stati hanno la prerogativa di controllare l'ingresso ed il soggiorno degli stranieri nel loro territorio, nel rispetto dei loro obblighi relativi ai diritti umani. Pertanto, la discrezione degli stati nell'adozione e attuazione di politiche migratorie è limitata dal loro obbligo di rispettare, proteggere e promuovere i diritti umani di tutti gli individui presenti nel loro territorio o soggetti alla loro giurisdizione.³

In relazione all'Italia, Amnesty International esprime preoccupazione rispetto a quanto segue:

- Le continue limitazioni alla capacità dei lavoratori migranti di partecipare in maniera effettiva alle procedure per regolarizzare il loro status li rendono completamente dipendenti dal datore di lavoro ed accrescono la loro già accentuata vulnerabilità allo sfruttamento lavorativo. **Questo problema è discusso nella sezione 1.**
- Per il lavoratori migranti che sono vittime di crimini o abusi dei diritti umani e si rivolgono alle autorità pubbliche rimane un rischio reale di essere detenuti ed espulsi in quanto migranti irregolari. Il governo italiano, infatti, non ha ancora rimosso gli ostacoli che limitavano l'accesso alla giustizia per i lavoratori migranti durante la regolarizzazione del 2009. Questa mancanza non indebolisce soltanto la risposta del governo al crimine; più significativamente, essa mina gli sforzi volti all'individuazione e alla repressione dello sfruttamento lavorativo. **Questo problema è discusso nella sezione 2.**

- Incertezze e interpretazioni divergenti di requisiti e criteri di esclusione potrebbero avere conseguenze negative sui diritti umani dei lavoratori migranti che cercano di essere regolarizzati. **Questo problema è discusso nella sezione 3.**

Questo documento è aggiornato al 15 settembre 2012.

1. PREVENIRE LO SFRUTTAMENTO LAVORATIVO

LA REGOLARIZZAZIONE DEL 2009: TROPPO POTERE NELLE MANI DEL DATORE DI LAVORO

Approvata pochi giorni prima dell'entrata in vigore di nuovi provvedimenti legislativi volti a contrastare l'immigrazione irregolare in quanto minaccia alla sicurezza pubblica (il "pacchetto sicurezza"),⁴ la regolarizzazione del 2009 consisteva in una amnistia per coloro i quali occupavano badanti e lavoratori domestici senza un regolare contratto. Questi datori di lavoro potevano evitare le sanzioni severe imposte dal "pacchetto sicurezza" dichiarando alle autorità l'esistenza del rapporto di lavoro e pagando un contributo di 500 euro per lavoratore. Le "parti" (il datore di lavoro ed il lavoratore migrante) dovevano poi essere convocate al locale sportello unico per l'immigrazione per completare la procedura e richiedere un permesso di soggiorno.⁵

La procedura della regolarizzazione del 2009 era interamente centrata sul datore di lavoro, senza alcun ruolo per il lavoratore migrante, che non era autorizzato a partecipare attivamente in alcuna delle fasi della procedura. In particolare, la regolarizzazione del 2009 presentava le seguenti restrizioni ai diritti dei lavoratori migranti:

- **Il lavoratore migrante non poteva presentare domanda.** Soltanto il datore di lavoro, non il lavoratore, era autorizzato a presentare domanda.⁶ In altre parole, l'accesso al procedimento di regolarizzazione era interamente lasciato alla discrezione del datore di lavoro, anche quando il rapporto di lavoro soddisfaceva i criteri indicati dalla legge.

- **Il lavoratore migrante non poteva ricevere documenti e comunicazioni direttamente dalle autorità.** Tutti i documenti e le comunicazioni delle autorità erano inviati al datore di lavoro, a cui era richiesto di trasmetterli al lavoratore migrante. Ciò valeva anche per la ricevuta dell'invio della domanda, il documento ufficiale che permetteva al lavoratore migrante di rimanere in Italia fino al completamento della procedura e che, di conseguenza, diventava parte essenziale dei documenti di identità,⁷ così come per informazioni relative alle fasi successive della procedura.⁸

▪ **Il lavoratore migrante non poteva portare a termine la procedura senza la cooperazione del datore di lavoro, anche nel caso in cui la relazione di lavoro fosse terminata nel frattempo.** La regolarizzazione del 2009 richiedeva che “le parti” fossero presenti affinché la procedura potesse essere completata allo sportello unico per l’immigrazione.⁹ In relazione alla questione se la procedura potesse essere completata nel caso in cui solo una delle parti fosse presente, il Ministero dell’Interno chiarì che il datore di lavoro poteva portare a termine la procedura da solo (non il lavoratore).¹⁰

▪ **Al lavoratore migrante si impediva di fatto di lasciare il datore di lavoro.** Nella regolarizzazione del 2009, i lavoratori migranti che avevano lasciato o perso il posto di lavoro dopo l’invio della domanda non potevano lavorare regolarmente per un datore di lavoro diverso prima del completamento della procedura.¹¹ Poiché, a causa di lungaggini burocratiche, il completamento della procedura di regolarizzazione ha richiesto in alcuni casi più di due anni, in quel periodo di tempo di fatto i lavoratori non erano liberi di cambiare datore di lavoro, indipendentemente dalle circostanze.

Questi requisiti procedurali, centrati sul datore di lavoro, hanno fatto sí che, da una parte, i lavoratori migranti fossero completamente dipendenti dal datore di lavoro per ottenere un permesso di soggiorno; e che, dall’altra, fosse loro impedito di fatto di lasciare il datore di lavoro per un periodo che potenzialmente poteva durare fino a due anni. Ciò ha reso la denuncia dello sfruttamento lavorativo estremamente difficile per i lavoratori migranti – un problema aggravato dall’inefficacia del sistema di ispezioni sul lavoro (vedi *infra*).

Riconoscendo alcune delle mancanze della regolarizzazione del 2009 rispetto alla garanzia dei diritti dei lavoratori migranti, i tribunali italiani sono intervenuti in varie occasioni per assicurare che l’attuazione del provvedimento rispettasse la legislazione italiana in tema di lavoro e non-discriminazione.

Nel settembre 2009, considerando il caso di una lavoratrice domestica migrante che aveva perso il posto di lavoro dopo aver richiesto al datore di lavoro di fare domanda di regolarizzazione, la Sezione Lavoro del Tribunale di Brescia ha ordinato al datore di lavoro di presentare la domanda, poiché la regolarizzazione non può dipendere dalla discrezione del datore di lavoro.¹²

Nel dicembre 2010 il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia ha confermato che, quando esiste un rapporto di lavoro e sono presenti tutti i requisiti di legge, la procedura di regolarizzazione deve essere completata anche in assenza del datore di lavoro, dal momento che essa non può essere lasciata esclusivamente all’arbitrio di quest’ultimo.¹³ In modo analogo, i Tribunali Amministrativi Regionali per il Piemonte e la Toscana hanno deciso che le autorità hanno l’obbligo non solo di notificare ai lavoratori tutte le informazioni rilevanti per il completamento della procedura, ma anche di permettere loro di completare la procedura in assenza del datore di lavoro, se tutti gli altri requisiti sono soddisfatti.¹⁴

PREVENIRE LO SFRUTTAMENTO LAVORATIVO NELLA REGOLARIZZAZIONE DEL 2012: UN'OPPORTUNITÀ MANCATA

Analogamente alla regolarizzazione del 2009, il provvedimento del 2012 è presentato come un'amnistia per i datori di lavoro che occupano irregolarmente lavoratori migranti ed è stato adottato in concomitanza con l'introduzione di nuove sanzioni ed altre misure. Tali datori di lavoro hanno un mese (dal 15 settembre al 15 ottobre 2012) per dichiarare la sussistenza del rapporto di lavoro allo sportello unico per l'immigrazione e pagare un contributo di 1,000 euro per lavoratore. Le "parti" saranno poi convocate allo stesso sportello per il completamento della procedura e la presentazione della richiesta per il permesso di soggiorno.¹⁵

Le significative deficienze della regolarizzazione del 2009, che limitava arbitrariamente i diritti dei lavoratori migranti, sono state perpetuate nella regolarizzazione del 2012. La legislazione alla base della regolarizzazione del 2012 continua a prevedere che solo il datore di lavoro, non il lavoratore, può presentare domanda.¹⁶ Al momento della stesura di questo documento non era ancora stato chiarito: se il lavoratore migrante possa ricevere documenti e comunicazioni dalle autorità; se il lavoratore migrante possa assicurare la conclusione della procedura senza la cooperazione del datore di lavoro; e se il lavoratore migrante abbia la libertà di lasciare il datore di lavoro e trovare un posto di lavoro regolare con un secondo datore di lavoro prima del completamento della procedura. Niente suggerisce che le autorità italiane intendono correggere le mancanze della regolarizzazione del 2009.

Il diritto di ricevere informazioni

La Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie statuisce che i lavoratori migranti e i membri delle loro famiglie hanno il diritto di essere informati dallo Stato di impiego sulle *"condizioni di ammissione, i loro diritti ed obblighi in virtù della legislazione e degli usi dello Stato concernente e tutte le altre questioni che permettono loro di conformarsi alle formalità amministrative o altre in questo Stato."*¹⁷

Sebbene l'Italia non sia parte della Convenzione, essa ha ugualmente l'obbligo di rispettare, proteggere e promuovere il diritto dei lavoratori migranti di ricevere informazioni, poiché tale diritto è sancito nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (Articolo 19) e nel Patto internazionale sui diritti civili e politici (Articolo 19), che l'Italia ha ratificato il 15 settembre 1978.

Amnesty International esprime preoccupazione per il fatto che le continue limitazioni alla capacità dei lavoratori migranti di partecipare in maniera effettiva alle procedure per regolarizzare il loro status li rendono completamente dipendenti dal datore di lavoro ed accrescono la loro già accentuata vulnerabilità allo sfruttamento lavorativo. Tale preoccupazione è particolarmente rilevante alla luce della prevalenza dello sfruttamento lavorativo, in molti casi di natura grave, tra i lavoratori migranti irregolari in Italia.

I migranti, soprattutto quelli senza un permesso di soggiorno, sono spesso soggetti a paghe estremamente basse, ben al di sotto del salario minimo, e/o a condizioni di lavoro deprecabili, come giornate di lavoro eccessivamente lunghe. Nel gennaio 2010 Amnesty International esprime preoccupazione per lo sfruttamento dei lavoratori agricoli migranti in Italia meridionale, che venivano pagati appena 2 euro l'ora e vivevano in costruzioni abbandonate senza acqua corrente, elettricità o riscaldamento.¹⁸ Lo sfruttamento, la violenza e gli abusi che colpiscono gravemente i migranti che lavorano in agricoltura sono stati denunciati anche dalla ONG Medici Senza Frontiere (MSF),¹⁹ da giornalisti²⁰ e dai sindacati.²¹ I sindacati hanno anche documentato lo sfruttamento dei lavoratori migranti in edilizia.²² Preoccupazione è stata espressa anche dallo Special Rapporteur delle Nazioni Unite sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e intolleranza,²³ e dal Comitato delle Nazioni Unite sull'eliminazione della discriminazione razziale.²⁴

Allo stesso tempo, le ispezioni sul lavoro sono inefficaci, a causa sia di una generale mancanza di risorse presso le Direzioni regionali e provinciali del lavoro e degli Enti previdenziali, sia del fatto che i lavoratori migranti sono tendenzialmente occupati in settori, come il lavoro domestico, l'edilizia e l'agricoltura, che sono spesso trascurati.

In particolare, Amnesty International esprime preoccupazione per il fatto che sia la legislazione che la pratica delle autorità italiane siano potenzialmente in violazione dell'obbligo di proteggere e promuovere il diritto dei lavoratori migranti al lavoro, così come il loro diritto a giuste e favorevoli condizioni di lavoro, sanciti dagli Articoli 6 e 7 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (ratificato dall'Italia il 15 settembre 1978). Secondo l'Articolo 6(1) del Patto, gli stati parti hanno l'obbligo di prendere le misure appropriate per garantire "il diritto al lavoro, che implica il diritto di ogni individuo di ottenere la possibilità di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente scelto od accettato". Il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali ha chiarito che:

"Il lavoro come specificato nell'articolo 6 del Patto deve essere *lavoro decente*. Lavoro decente è il lavoro che rispetta i diritti fondamentali della persona umana così come i diritti dei lavoratori in termini di condizioni di lavoro, sicurezza e retribuzione. Esso fornisce un reddito che permetta ai lavoratori di mantenere sé stessi e le proprie famiglie, come evidenziato nell'articolo 7 del Patto. Questi diritti fondamentali includono anche il rispetto per l'integrità fisica e mentale del lavoratore nell'esercizio della propria occupazione".²⁵

Il Comitato ha sottolineato anche che il diritto alle garanzie lavorative deve estendersi a tutti, inclusi i lavoratori migranti, in linea con il principio di non-discriminazione.²⁶ Infatti,

"I diritti del Patto si applicano a tutti inclusi gli stranieri, come rifugiati, richiedenti asilo, apolidi, lavoratori migranti e vittime di tratta internazionale, indipendentemente da status giuridico e situazione rispetto al possesso di documenti".²⁷

Gli stati che non adottano tutte le misure necessarie per salvaguardare gli individui soggetti alla loro giurisdizione da abusi del diritto al lavoro commessi da terzi (per esempio omettendo di regolamentare le attività di individui, gruppi o aziende al fine

di impedire loro di violare il diritto al lavoro di altri) infrangono gli obblighi imposti loro dagli articoli 6 e 7 del Patto.²⁸

La procedura della regolarizzazione del 2012 deve essere modificata in modo da assicurarne la conformità con il diritto e gli standard internazionali, in particolare l'obbligo di prevenire e contrastare lo sfruttamento lavorativo. A tale proposito:

- I lavoratori migranti devono poter dare inizio alla procedura di regolarizzazione, presentando informazioni sul loro rapporto di lavoro alle autorità;
- I lavoratori migranti devono poter ricevere direttamente dalle autorità tutti i documenti e le informazioni rilevanti;
- Se in possesso dei requisiti del caso, i lavoratori migranti devono poter completare la procedura anche senza la cooperazione del datore di lavoro;
- I lavoratori migranti devono poter cambiare datore di lavoro legalmente durante il periodo di tempo necessario per il completamento della procedura.

2. GARANTIRE L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA

La regolarizzazione del 2012 esclude dalla procedura diverse categorie di datori di lavoro, tra cui quelli condannati per crimini quali traffico di esseri umani, tratta e caporalato; e quelli che avevano iniziato ma non completato precedenti procedure di regolarizzazione. Amnesty International accoglie favorevolmente queste norme, nella misura in cui esse intendono prevenire tratta e traffico di essere umani, sfruttamento lavorativo e altri crimini quali la frode. Tuttavia, queste norme non sembrano sufficienti a garantire l'accesso alla giustizia a quei lavoratori migranti irregolari che divengano vittime di abusi di diritti umani o di crimini quali la frode.

LA REGOLARIZZAZIONE DEL 2009: "UNA TRUFFA GENERALIZZATA"

Come accennato in precedenza, la regolarizzazione del 2009 era indirizzata esclusivamente ad una categoria specifica di lavoratori migranti: lavoratori domestici e badanti. Molti lavoratori domestici e badanti migranti, così come le famiglie che li occupavano, hanno colto l'opportunità della regolarizzazione. Tuttavia, a causa della mancanza di altri reali meccanismi per regolarizzare il loro status, molti altri lavoratori migranti, che non erano occupati come lavoratori domestici o badanti e non avevano i requisiti per beneficiare del provvedimento, hanno cercato di trovare un modo per rientrarvi.²⁹

Alcuni lavoratori migranti sono stati aiutati dai propri datori di lavoro, che hanno aggirato le regole e dichiarato che i loro dipendenti migranti lavoravano come badanti o lavoratori domestici quando, invece, erano occupati nell'impresa di famiglia.³⁰ Molti sono divenuti preda di "agenzie", "consulenti" ed altri individui senza scrupoli, sia italiani che stranieri, che hanno incassato migliaia di euro, spesso presi in prestito da amici e parenti, per fornire datori di lavoro prestanome e vendere documenti falsi.³¹ Uno dei lavoratori migranti intervistati da Amnesty International in provincia di Caserta durante una missione di ricerca nel luglio 2012 aveva pagato 6,000 euro per farsi regolarizzare; al momento della regolarizzazione lavorava in agricoltura.³² Secondo altre segnalazioni, i lavoratori migranti pagavano in media 3,000 euro³³ - mentre alcuni finivano per pagare fino a 10,000 euro.³⁴

In alcuni casi, ai migranti venne data una ricevuta falsa, quando la domanda non era mai stata inviata.³⁵ Alcuni "datori di lavoro" risultarono essere morti da anni.³⁶ Altri non sapevano che i loro nomi e dati erano stati usati per inviare domande e lo scoprirono solo al momento della convocazione allo sportello unico.³⁷ Alcuni "datori di lavoro" presentarono domanda per regolarizzare fino a 47 lavoratori domestici - chiaramente un imbroglio.³⁸ Molti "datori di lavoro" ed intermediari sparirono dopo aver ottenuto grandi somme di denaro, senza mai presentarsi allo sportello unico. Altri continuarono a richiedere altro denaro per completare la procedura, dopo aver ricevuto il pagamento necessario per l'invio della domanda.³⁹

Queste situazioni erano comunemente diffuse in tutta Italia.⁴⁰ Secondo la cronaca, le forze dell'ordine hanno scoperto circa 40 di questi casi in provincia di Sondrio;⁴¹ più di 400 casi a Milano e dintorni;⁴² almeno 700 casi nelle province di Vicenza, Verona e Padova;⁴³ circa 200 casi in provincia di Rovigo, Bologna, Forlì e Ravenna;⁴⁴ circa 200 casi nell'area di Reggio Emilia;⁴⁵ almeno 250 casi nell'area di Firenze;⁴⁶ almeno 200 casi a Pisa e provincia;⁴⁷ più di 300 casi intorno a Massa Carrara;⁴⁸ circa 70 casi in provincia di Pistoia;⁴⁹ fino a 1,000 casi a Roma e provincia.⁵⁰

Secondo il comando provinciale dei Carabinieri, a Padova 81% delle domande presentate erano il risultato di una condotta criminale.⁵¹ Stimare la reale portata del fenomeno, tuttavia, è estremamente difficile. I casi scoperti dalle forze dell'ordine sono con tutta probabilità solo una parte del totale dei casi. In provincia di Caserta, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni ha stimato che le distorsioni della regolarizzazione del 2009 erano talmente comuni da configurare una situazione di "truffa generalizzata".⁵² Secondo Naga, una ONG italiana, una stima estremamente conservatrice, basata sul numero di rinunce e rigetti, valuterebbe i casi probabili di truffe a più di 15,000.⁵³

OSTACOLI ALL'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA

Le posizioni dei migranti coinvolti nelle situazioni di truffa della regolarizzazione del 2009 avrebbero dovuto essere definite caso per caso, dal momento che alcuni migranti potrebbero avere cercato di regolarizzarsi in buona fede, credendo di possedere i requisiti, mentre altri potrebbero essere stati consapevoli di partecipare

ad un imbroglione. Invece, le autorità italiane in generale hanno trattato i migranti coinvolti come gruppo, ignorando gli aspetti individuali dei loro casi. Allo stesso tempo, questi approcci standard sono stati lasciati alle autorità locali e hanno portato a trattamenti diversi di casi simili in diverse parti del paese.

In alcune aree, i migranti coinvolti sono stati colpiti da denunce o avvisi di garanzia per crimini legati alle frodi.⁵⁴ A Padova, i migranti che avevano presentato denuncia hanno beneficiato di una tolleranza di fatto da parte delle autorità locali, che non hanno proceduto alla loro detenzione ed espulsione.⁵⁵ A Massa Carrara, alcuni dei migranti che avevano denunciato casi di truffa hanno ricevuto un permesso di soggiorno per motivi di giustizia.⁵⁶ A Verona, la Procura della Repubblica ha dichiarato che ciascun caso sarebbe stato esaminato individualmente per valutare se rilasciare un permesso per protezione sociale;⁵⁷ tuttavia, non è chiaro se e come questa promessa sia stata rispettata. Nella maggior parte dei casi, i migranti non sono stati oggetto di accuse di responsabilità o complicità nelle frodi, ma le pratiche di regolarizzazione sono state bloccate e procedure di espulsione avviate.⁵⁸

Nonostante alcune eccezioni, quindi, per i lavoratori migranti vittime di truffa che si rivolgessero alle autorità pubbliche è rimasto un rischio reale di essere detenuti ed espulsi come migranti irregolari.⁵⁹ Di conseguenza, molti hanno avuto troppa paura per denunciare il crimine.⁶⁰ Secondo un'indagine organizzata a Milano da Naga, solo 11% dei 438 lavoratori migranti intervistati hanno deciso di denunciare di essere stati vittime di una truffa alle forze dell'ordine.⁶¹

GARANTIRE L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA NELLA REGOLARIZZAZIONE DEL 2012

I lavoratori migranti irregolari sono riluttanti a denunciare gli abusi dei diritti umani subiti da parte del datore di lavoro del momento, poiché spesso dipendono dallo stesso datore di lavoro per risolvere una situazione migratoria irregolare o incerta. È più probabile che richiedano sostegno e consulenza in relazione a permessi di soggiorno e documenti di identità. Casi di sfruttamento lavorativo, dunque, spesso si scoprono solo quando il lavoratore migrante si rivolge ad avvocati o ad organizzazioni della società civile per regolarizzare la sua situazione migratoria. Le procedure di regolarizzazione diventano allora occasioni preziose per cogliere la portata reale di abusi sul lavoro spesso nascosti e sottostimati.

Amnesty International esprime preoccupazione per il fatto che il governo italiano non ha ancora rimosso gli ostacoli che limitavano l'accesso alla giustizia per i lavoratori migranti durante la regolarizzazione del 2009. Questa mancanza non soltanto indebolisce la risposta del governo al crimine; più significativamente, essa mina gli sforzi volti all'individuazione e alla repressione dello sfruttamento lavorativo.

La Dichiarazione delle Nazioni Unite dei principi base di giustizia per le vittime del crimine e dell'abuso di potere stabilisce:

Le vittime [del crimine e dell'abuso di potere] devono essere trattate con compassione e rispetto per la loro dignità. Esse sono in diritto di accedere ai meccanismi della giustizia e ad una riparazione rapida, secondo quanto previsto nella legislazione nazionale, per il danno che hanno sofferto.⁶²

In particolare, i migranti irregolari che subiscono abusi o violazioni dei diritti umani devono avere accesso alla giustizia e poter rivolgersi alle autorità o presentare una denuncia formale senza timore di essere deportati o rimpatriati. Il Comitato delle Nazioni Unite sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e i membri delle loro famiglie ha raccomandato che:

“Gli stati devono stabilire canali efficaci ed accessibili che permettano a tutti i lavoratori migranti di depositare denunce per violazioni dei loro diritti senza ritorsioni contro di loro per il fatto che possano trovarsi in situazione irregolare.”⁶³

A tale proposito, la legislazione nazionale deve permettere alle vittime di violazioni o abusi di diritti umani di rimanere nel paese almeno per la durata di tutte le procedure giuridiche attinenti (penali, civili o amministrative).

La procedura della regolarizzazione del 2012 deve essere modificata in modo da assicurarne la conformità con il diritto e gli standard internazionali, in particolare l'obbligo di garantire l'accesso alla giustizia alle vittime di crimini e abusi dei diritti umani.

Le autorità nazionali devono fare in modo che le autorità locali adottino una pratica uniforme nei confronti dei migranti che diventano vittime di crimini o abusi dei diritti umani, tenendo in considerazione circostanze e bisogni individuali.

As esempio, alle vittime dei crimini commessi nell'ambito della regolarizzazione del 2012 potrebbero essere concessi permessi di soggiorno per motivi di giustizia. Se le circostanze del caso individuale lo permettono, alle vittime di abusi di diritti umani potrebbero essere concessi altri permessi, tra cui permessi di soggiorno per protezione sociale.

3. FARE CHIAREZZA

LA REGOLARIZZAZIONE DEL 2009: CONTRADDIZIONI E DUBBI

Durante la regolarizzazione del 2009 si è sviluppata una grande incertezza sulle cause di esclusione dalla procedura di alcuni lavoratori migranti. Ad esempio, una Circolare del Ministero dell'Interno (la “Circolare Manganelli”) ha interpretato la legislazione della regolarizzazione nel senso che i migranti che erano stati

condannati per inottemperanza all'ordine di espulsione (casi di "doppia espulsione"), non potevano essere regolarizzati.⁶⁴ Tribunali amministrativi diversi hanno sia confermato,⁶⁵ sia rigettato questa interpretazione,⁶⁶ generando contraddizioni nella pratica.⁶⁷

Contraddizioni e dubbi sulle cause di esclusione dalla procedura di regolarizzazione crearono due tipi di problemi. In primo luogo, le domande di regolarizzazione di molti migranti irregolari, poi (a torto) esclusi dalla procedura, divennero un mezzo per individuarli ed espellerli. Quando la giurisprudenza di diversi tribunali, tra cui la Corte Costituzionale, intervenne per chiarire e limitare lo scopo delle norme sull'esclusione, la protratta mancanza di chiarezza aveva già avuto un impatto negativo sui migranti, alcuni dei quali erano stati rimpatriati dopo che la loro domanda di regolarizzazione era stata rigettata. Ad esempio, le contraddizioni generate dalla "Circolare Manganelli" furono risolte solo nel maggio 2011, più di un anno e mezzo dopo la scadenza dei termini per la presentazione della domanda, quando il Consiglio di Stato, la più alta corte amministrativa, decise che i migranti che avevano ricevuto un doppio ordine di espulsione potevano in realtà essere regolarizzati.⁶⁸

In secondo luogo, a causa delle contraddizioni e dei dubbi sulle cause di esclusione dalla procedura di regolarizzazione, molte domande furono rigettate senza una valutazione individuale di ciascuna. Nel luglio 2012 la Corte Costituzionale ha chiarito che le autorità devono accertare per ciascun caso individuale se il migrante rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello stato, condannando come discriminatoria l'esclusione automatica di quei lavoratori migranti che erano stati precedentemente condannati per crimini per cui la legge prevede l'arresto facoltativo in flagranza (Art. 381 del codice di procedura penale).⁶⁹ In maniera simile, nel febbraio 2011 il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania aveva condannato come discriminatoria l'esclusione automatica dei lavoratori migranti segnalati nel Sistema d'Informazione di Schengen (S.I.S., Schengen Information System), considerando che tali segnalazioni potessero essere causa di esclusione solo in caso di rischio per l'ordine e la sicurezza pubblica.⁷⁰

FARE CHIAREZZA NELLA REGOLARIZZAZIONE DEL 2012

Amnesty International esprime preoccupazione per le conseguenze di ulteriori incertezze ed interpretazioni contrastanti di requisiti e criteri di esclusione sui diritti umani dei lavoratori migranti che vogliono essere regolarizzati. Se l'evoluzione delle interpretazioni giudiziali è una caratteristica normale di ogni sistema giuridico, misure, come l'esclusione dalla regolarizzazione, le cui conseguenze (tra cui espulsione e rimpatrio) hanno gravi ripercussioni sulla vita delle persone interessate, devono essere applicate con chiarezza e prevedibilità.

Il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del bambino ha raccomandato che le procedure per la richiesta di permessi di soggiorno siano semplici e brevi.⁷¹ Il Comitato delle Nazioni Unite sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti

e i membri delle loro famiglie ha raccomandato che le procedure di regolarizzazione siano di facile accesso.⁷²

Come ogni altra procedura per l'ottenimento di visti e permessi di lavoro, la procedura della regolarizzazione 2012 deve essere breve, semplice, prevedibile e trasparente. Le domande per la regolarizzazione del 2012 devono essere considerate su base individuale e per il loro valore. Le decisioni in merito a ricorsi e appelli devono essere tempestive.

RACCOMANDAZIONI

La procedura della regolarizzazione del 2012 deve essere modificata in modo da assicurarne la conformità con il diritto e gli standard internazionali. In particolare:

- La procedura della regolarizzazione del 2012 deve essere modificata in modo da assicurarne la conformità con l'obbligo di prevenire e contrastare lo sfruttamento lavorativo. A tale proposito:
 - I lavoratori migranti devono poter dare inizio alla procedura di regolarizzazione, presentando informazioni sul loro rapporto di lavoro alle autorità;
 - I lavoratori migranti devono poter ricevere direttamente dalle autorità tutti i documenti e le informazioni rilevanti;
 - Se in possesso dei requisiti del caso, i lavoratori migranti devono poter completare la procedura anche senza la cooperazione del datore di lavoro;
 - I lavoratori migranti devono poter cambiare datore di lavoro legalmente durante il periodo di tempo necessario per il completamento della procedura.
- La procedura della regolarizzazione del 2012 deve essere modificata in modo da assicurarne la conformità con l'obbligo di garantire l'accesso alla giustizia alle vittime di crimini e abusi dei diritti umani.
- Le autorità nazionali devono fare in modo che le autorità locali adottino una pratica uniforme nei confronti dei migranti che diventano vittime di crimini o abusi dei diritti umani, tenendo in considerazione circostanze e bisogni individuali.
- Come ogni altra procedura per l'ottenimento di visti e permessi di lavoro, la procedura della regolarizzazione 2012 deve essere breve, semplice, prevedibile e trasparente. Le domande per la regolarizzazione del 2012 devono essere considerate su base individuale e per il loro valore. Le decisioni in merito a ricorsi e appelli devono essere tempestive.

¹ 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.

² Art. 5, Decreto legislativo 16 luglio 2012, n. 109, Attuazione della direttiva 2009/52/CE 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.

³ Human Rights Committee, General Comment No. 27: Freedom of Movement (Article 12), UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 2 novembre 1999, paragrafo 4.

⁴ Legge 15 luglio 2009, n. 94, "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 170 del 24 luglio 2009 - Supplemento ordinario n. 128.

⁵ Art. 1-ter, legge 3 agosto 2009, n. 102, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 179 del 4 agosto 2009 - Supplemento ordinario n. 140.

⁶ Art. 1-ter.2, legge 3 agosto 2009, n. 102.

⁷ Ministero dell'Interno, Circolare no. 10, 7 agosto 2009, p4.

⁸ Ministero dell'Interno, Circolare no. 7950, 7 dicembre 2009, p3.

⁹ Art. 1-ter.7, legge 3 agosto 2009, n. 102.

¹⁰ Ministero dell'Interno, Circolare no. 7950, 7 dicembre 2009, p3.

¹¹ Ministero dell'Interno, Circolare no. 7950, 7 dicembre 2009.

¹² "E' bene chiarire che solo con l'affermazione della sussistenza del diritto del lavoratore alla regolarizzazione si raggiunge un'interpretazione conforme alla Costituzione, non potendosi ritenere legata al mero arbitrio del datore di lavoro la presentazione della dichiarazione di emersione di cui all'art. 1 ter della legge n. 102/09 allo Sportello Unico per l'Immigrazione competente." Tribunale di Brescia – Sezione Lavoro, Ordinanza n. 2080, 25 settembre 2009, paragrafo 4. Salvo quando diversamente specificato, la giurisprudenza è disponibile sul sito del Progetto Melting Pot Europa, <http://www.meltingpot.org/>.

¹³ Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sentenza n. 7528, 13 dicembre 2010. Nello stesso senso: Tribunale di Ferrara, Sezione Lavoro, Ordinanza del 3 maggio 2010.

¹⁴ Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sentenza n. 1197, 17 dicembre 2011; Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, Sentenza n. 384, 22 febbraio 2012.

¹⁵ Art. 5.1, 5.5 e 5.9, Decreto legislativo del 16 luglio 2012, n. 109.

¹⁶ Art. 5.1, Decreto legislativo del 16 luglio 2012, n. 109.

¹⁷ Articolo 33, Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie.

¹⁸ *Italia: Amnesty International, "Tutti i migranti devono essere protetti dagli attacchi e dallo sfruttamento"*, Al Index: EUR 30/003/2010, 12 gennaio 2010.

¹⁹ Medici Senza Frontiere, *Una stagione all'inferno: Rapporto sulle condizioni degli immigrati impiegati in agricoltura nelle regioni del Sud Italia*, 2008.

²⁰ Per esempio: Fabrizio Gatti, "Io schiavo in Puglia", *L'Espresso*, 4 settembre 2006.

²¹ Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), *Segnalazione al Comitato di Esperti per l'Applicazione delle Norme, OIL: Violazione delle Convenzioni 29 (1930) e 105 (1957) sul lavoro forzato*, 23 febbraio 2010.

²² Emanuele Galossi e Maria Mora, *I lavoratori stranieri nel settore edile: III Rapporto IRES-FILLEA*, dicembre 2008.

²³ Nel rapporto sulla sua missione in Italia dell'ottobre 2006 lo Special Rapporteur condannò le "condizioni di tipo schiavistico dei migranti nel settore agricolo": UN Doc. A/HRC/4/19/add.4, paragrafo 63 (traduzione di Amnesty International); vedi anche paragrafi 49-53.

²⁴ Il Comitato si è detto preoccupato per il maltrattamento e lo sfruttamento dei lavoratori migranti irregolari, raccomandando che l'Italia "adotti misure efficaci per prevenire e porre rimedio ai gravi problemi ai quali i lavoratori stranieri devono regolarmente far fronte": Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Italy, UN Doc. CERD/C/ITA/CO/15, 2008, paragrafo 17 (traduzione di Amnesty International).

²⁵ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General comment No. 18: The right to work (Article 6), UN Doc. E/C.12/GC/18, 6 febbraio 2006, paragrafo 7 (traduzione di Amnesty International).

²⁶ *Ibid.*, paragrafo 18.

²⁷ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General comment No. 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2), UN Doc. E/C.12/GC/20, paragrafo 30 (traduzione di Amnesty International).

²⁸ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General comment No. 18: The right to work (Article 6), UN Doc. E/C.12/GC/18, 6 febbraio 2006, paragrafo 35.

²⁹ "Né colf né badanti: immigrati alla ricerca di un modo per 'infilarsi' nella sanatoria", *Redattore Sociale*, 27 agosto 2009.

³⁰ "Sanatoria, Arci: 'Gli imprenditori spacceranno gli operai per badanti'", *Redattore Sociale*, 31 agosto 2009.

³¹ "San Nicola Varco, sanatoria con truffa: 'fino a 3 mila euro per diventare badanti'", *Redattore Sociale*, 14 settembre 2009.

³² Intervista di Amnesty International con "Ali" (nome fittizio), lavoratore migrante tunisino, Villa Literno, 29 giugno e 10 luglio 2012.

³³ Naga, *Truffasi – Quando la legge crea illegalità: osservatorio sulla "sanatoria colf e badanti" del 2009*, Milano: giugno 2011, p30.

³⁴ Questura di Pistoia, *False regolarizzazioni di colf e badanti* (comunicato stampa), 24 ottobre 2011, <http://questure.poliziadistato.it/Pistoia/articolo-6-421-35009-1.htm>.

³⁵ Naga, *Truffasi*, cit., p8; Carlo Giorgi, "Sanatoria all'italiana", *Terre di mezzo magazine*, novembre 2009, p12.

³⁶ "Sanatoria truffa: ex detenuti e morti i falsi datori di lavoro", *Redattore Sociale*, 4 giugno 2010.

³⁷ Intervista di Amnesty International con Giovanni Gioia, FLAI-CGIL, Latina, 27 giugno 2012.

- ³⁸ Naga, *Truffasi*, cit., p7; "Sanatoria truffa: ex detenuti e morti i falsi datori di lavoro", *Redattore Sociale*, 4 giugno 2010; "Sanatoria truffa, egiziano racconta: 'Una famiglia ha presentato 18 pratiche'", *Redattore Sociale*, 2 settembre 2010.
- ³⁹ Intervista di Amnesty International con M. K., un lavoratore migrante indiano, Caserta, 6 luglio 2012.
- ⁴⁰ Naga, *Truffasi*, cit., p16; "Sanatoria truffa, denunciate 43 persone", *Stranieri in Italia*, 19 agosto 2011.
- ⁴¹ "Caso finte badanti: in Valle arrivano le condanne", *Il Giorno – Sondrio Valtellina*, 13 ottobre 2010.
- ⁴² "Milano, sanatoria truffa per almeno 400 immigrati", *Redattore Sociale*, 2 settembre 2010.
- ⁴³ "Regolarizzazione truffa: centinaia di falsi – Tredici arresti (e 33 indagati) a Vicenza", *Corriere del Veneto*, 10 dicembre 2009; "Il casolare è sotto sequestro: 'Comprato grazie alla truffa'", *Il Giornale di Vicenza*, 3 aprile 2010; "'Sanatoria colf e badanti': 2 arresti per false richieste di regolarizzazioni di cittadini extracomunitari", *Verona Oggi*, 27 maggio 2011.
- ⁴⁴ Guardia di Finanza, Comando Provinciale Rovigo, *Operazione Free Pass – Scoperta associazione dedita al favoreggiamento e sfruttamento a immigrazione* (comunicato stampa), 22 novembre 2011.
- ⁴⁵ "Dovevano pagare 3.000 euro per diventare finte badanti", *Gazzetta di Reggio*, 25 luglio 2010.
- ⁴⁶ "Prestanome e false assunzioni, il grande bluff", *La Repubblica - Firenze*, 16 giugno 2010; "Truffe ai migranti: 5 arresti e 27 indagati fra le province di Firenze, Pisa e Lucca", *Pisa Notizie*, 22 dicembre 2010.
- ⁴⁷ Cinzia Colosimo, "Sanatoria colf e badanti, anche a Pisa il boom di truffe", *Pisa Notizie*, 10 novembre 2010.
- ⁴⁸ "Sanatoria truffa: a Massa Carrara 'riapre' agenzia in liquidazione", *Redattore Sociale*, 4 giugno 2010.
- ⁴⁹ Questura di Pistoia, *False regolarizzazioni di colf e badanti* (comunicato stampa), 24 ottobre 2011, <http://questure.poliziadistato.it/Pistoia/articolo-6-421-35009-1.htm>.
- ⁵⁰ "Sanatoria-truffa: permessi di soggiorno 'a pagamento', arresti a Roma e provincia", *Redattore Sociale*, 27 ottobre 2010.
- ⁵¹ "Colf e badanti, permessi truffa", *Il Mattino di Padova*, 22 dicembre 2010.
- ⁵² Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, *Praesidium V: Rapporto sulla situazione dei migranti presenti nella provincia di Caserta e nell'area di Castel Volturno, gennaio-aprile 2010*, aprile 2010.
- ⁵³ Naga, *Truffasi*, cit., p32.
- ⁵⁴ "Finte badanti, nuovi 'avvisi': cinque cinesi confessano", *La Provincia di Sondrio*, 11 maggio 2010. "Dovevano pagare 3.000 euro per diventare finte badanti", *Gazzetta di Reggio*, 25 luglio 2010; Questura di Pistoia, *False regolarizzazioni di colf e badanti* (comunicato stampa), 24 ottobre 2011.
- ⁵⁵ Intervista di Amnesty International con Associazione Razzismo Stop, Padova, 6 agosto 2012.
- ⁵⁶ "Sanatoria truffa: a Massa Carrara 'riapre' agenzia in liquidazione", *Redattore Sociale*, 4 giugno 2010.
- ⁵⁷ "Immigrati truffati, al via il riesame delle pratiche", *L'Arena*, 23 ottobre 2010.
- ⁵⁸ "Il casolare è sotto sequestro: 'Comprato grazie alla truffa'", *Il Giornale di Vicenza*, 3 aprile 2010;

"Sanatoria-truffa: permessi di soggiorno 'a pagamento', arresti a Roma e provincia", *Redattore Sociale*, 27 ottobre 2010; Naga, *Truffasi*, cit., p11.

⁵⁹ "Sanatoria truffa e permesso ex art 18 – Possibile e giusto ma attenzione!", *Progetto Melting Pot Europa*, 26 novembre 2010.

⁶⁰ "Sanatoria truffa: ex detenuti e morti i falsi datori di lavoro", *Redattore Sociale*, 4 giugno 2010; "Sanatoria truffa, egiziano racconta: 'Una famiglia ha presentato 18 pratiche'", *Redattore Sociale*, 2 settembre 2010.

⁶¹ Naga, *Truffasi*, cit., p29.

⁶² Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power, Annex to UN General Assembly Resolution 40/34, UN Doc. A/RES/40/34, 29 novembre 1985, paragrafo 4 (traduzione di Amnesty International).

⁶³ Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, Contribution by the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families to the High-Level Dialogue on Migration and Development of the General Assembly, UN Doc. A/61/120, paragrafo 15(f) (traduzione di Amnesty International).

⁶⁴ Ministero dell'Interno, Circolare no. 1843 ("Circolare Manganelli"), 17 marzo 2010.

⁶⁵ Ad esempio: Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria, Sentenza n.277, 4 maggio 2010.

⁶⁶ Ad esempio: Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sentenza n. 3858, 2 novembre 2010; Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria, Sentenza n. 86, 21 gennaio 2011; Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sentenza n. 771, 22 marzo 2011.

⁶⁷ Progetto Melting Pot Europa, *Sanatoria 2009 – La violazione dell'ordine del Questore (art 14 co 5ter) non è ostativa all'emersione: Diverse interpretazioni, poca chiarezza*, 27 settembre 2010; Giuseppe Onorato, "Sanatoria 2009 – Adunanza plenaria del Consiglio di Stato. Una serie di pronunce favorevoli ma deludenti dal punto di vista ermeneutico. Un commento a caldo", *Progetto Melting Pot Europa*, 25 febbraio 2011.

⁶⁸ Consiglio di Stato, Sentenza n.7, 2 maggio 2011.

⁶⁹ Corte Costituzionale, Sentenza n. 172, 6 luglio 2012.

⁷⁰ Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Sentenza n. 305, 22 febbraio 2011.

⁷¹ Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Estonia, UN Doc. CRC/C/15/Add.196, 17 marzo 2003, paragrafo 29.

⁷² Concluding observations of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families: Bolivia, UN Doc. CMW/C/BOL/CO/1, 2 maggio 2008, paragrafi 31-32.

AMNESTY
INTERNATIONAL



www.amnesty.org