Il Mulino - Rivisteweb

Alfredo Rizzo

La dimensione sovranazionale del contrasto allo sfruttamento lavorativo dei migranti "irregolari"

(doi: 10.7384/114533)

Economia & lavoro (ISSN 0012-978X)
Fascicolo 2, maggio-agosto 2024

Ente di afferenza:
()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda https://www.rivisteweb.it

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda https://www.rivisteweb.it/

Anno LVIII, 2024, 2 *Economia & Lavoro* *Lavoro sommerso, pp. 13-25*

LA DIMENSIONE SOVRANAZIONALE DEL CONTRASTO ALLO SFRUTTAMENTO LAVORATIVO DEI MIGRANTI "IRREGOLARI"*

di Alfredo Rizzo

The Supranational Dimension in the Fight against Labour Exploitation of "Irregular" Migrants

Il tema dello sfruttamento lavorativo di migranti in condizione di irregolarità nell'UE – come affrontato da specifica disciplina di derivazione sovranazionale (UE) – assume attualmente una specifica rilevanza, se si considera che esso implica strette interrelazioni tra le discipline giuridiche penalistica (in tema, ad esempio, di protezione delle *vittime* di reato), dell'immigrazione e lavoristica. Mantenendo un approccio di studi di diritto dell'UE, la proposta intende anche illustrare come, su tale argomento, la giurisprudenza stia tenendo in sempre maggiore considerazione le indicazioni delle istituzioni e delle giurisdizioni internazionali (CEDU) e UE. Questo implica un impatto positivo dell'approccio "integrazionista" sulla strada, da un lato, di un quanto più efficace perseguimento dei comportamenti riconducibili a sfruttamento e, dall'altro, della tutela delle persone sottoposte a sfruttamento, tanto più in considerazione della condizione di estrema *vulnerabilità* in cui versano, tra queste ultime, proprio le persone provenienti da Paesi terzi *irregolarmente* presenti nel territorio dell'Unione.

Parole chiave: diritto dell'Unione europea, inserimento socio-lavorativo di migranti, migranti irregolari, vittime di reato, sfruttamento lavorativo.

The issue of labour exploitation of migrants irregularly staying in the EU – as dealt with within the specific legal framework stemming from a supranational dimension (EU) – is gaining additional weight, if we consider that it implies close interrelations between subjects covered by criminal, immigration, and labour law. Under EU law, the paper aims to prove how, on this topic, relevant case law is increasingly considering indications of international (ECHR) and EU institutions and judiciaries. This implies a positive impact of the "integrationist" approach with a view, on the one hand, to a more effective prosecution of behaviours corresponding to exploitation, and, on the other, to the protection of people subjected to exploitation, even more so in consideration of the extreme vulnerability experienced by third-country nationals irregularly staying in the territory of the EU.

Keywords: EU law, socio-labour inclusion of migrants, irregular migrants, crime victims, exploitation at work.

Alfredo Rizzo, ricercatore presso l'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Struttura economia civile e processi migratori, Corso d'Italia 33, 00198 Roma, a.rizzo@inapp.gov.it.

* Un contributo con contenuto analogo è parte del volume di A. Rizzo (2024), *Il contrasto allo sfruttamento lavorativo dei migranti nel diritto dell'Unione europea e la sua attuazione nel diritto italiano*, Cacucci, Bari.

Pervenuto alla Redazione nel mese di maggio 2024, revisionato nel mese di giugno 2024, e accettato per la pubblicazione nel mese di luglio 2024 / Submitted to the Editorial Office in May 2024, reviewed in June 2024, and accepted for publication in July 2024.

ISSN 0012-978X
© Carocci Editore S.p.A.

1. L'approccio internazionalistico al contrasto allo sfruttamento lavorativo delle persone migranti

Nel diritto contemporaneo, con il termine "straniero" ci si intende riferire genericamente a una persona che goda della nazionalità di uno Stato "estero", diverso cioè da quello di permanenza, a vario titolo, o di accoglienza (UNHCR, 2014)[1]. Al di là di aspetti definitori generali, occorre comunque considerare il consolidamento, nell'ordinamento giuridico, di una categoria di obblighi internazionali rivendicabili *erga omnes*[2], riferiti in particolare alla difesa di alcuni diritti fondamentali della persona umana. Ciò consente la configurazione dell'ordinamento internazionale come sede in cui lo Stato non gode più, come in passato, di prerogative mai sindacabili. D'altro canto, sono stati individuati altri divieti – come, *inter alia*, quello di schiavitù – incombenti sugli Stati (e su altri soggetti che godono di personalità di diritto internazionale) che promanano direttamente dall'ordinamento internazionale e aventi carattere "cogente" (cosiddetto *ius cogens*), ritenuti cioè assolutamente inderogabili (Picone, 2015; De Sena, Starita, 2023; Villani, 2023b)[3].

Il ridimensionamento della sovranità dello Stato è ricavabile da una materia tradizionalmente "appannaggio" degli studi internazionalistici nei termini appena accennati. Il riferimento è a quel diritto d'asilo che, inteso come prerogativa dello Stato cui spetta il potere di concedere o meno l'asilo stesso, ha assunto nel tempo significato di prerogativa dell'individuo con caratteristiche di diritto di natura tipicamente *procedurale* (diritto di *chiedere* asilo, non necessariamente di *ottenerlo*), ma con progressivo e consistente consolidamento in termini *sostanzialistici*[4]. Anche la Corte di Cassazione italiana[5] ha fatto riferimento a tale categoria di doveri, richiamando consolidata giurisprudenza internazionale in riferimento al divieto di respingimento (*non-refoulement*) di migranti secondo un'interpretazione estensiva (cosiddetto *par ricochet*) del divieto di tortura sancito all'art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e le libertà fondamentali (CEDU), alla luce del fatto che gli stranieri richiedenti protezione internazionale in Italia e provenienti dalla Libia, se respinti dall'Italia in tale secondo Paese, vengono esposti a rischio di subire trattamenti riconducibili a tortura, rilevando così una violazione, da parte dell'Italia, dello stesso art. 3 della CEDU (Cherubini, 2012; Rubio Marin, 2014; Rizzo, 2014; Villani, 2023a).

In questo contesto, anche l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL o ILO, International Labor Organisation), a partire dalla sua costituzione risalente al 1919, ha af-

[1] La condizione di vera e propria "apolidia" del soggetto implica il superamento della condizione di *irregolarità* della presenza della persona stessa entro i confini nazionali e rappresenta una più netta condizione in cui all'individuo non viene attribuito alcuno *status civitatis* – cfr. sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 23 dicembre 2023, Application no. 8857/16*, F.S. v. Croatia*. Si veda la Convenzione delle Nazioni Unite relativa allo statuto delle persone apolidi, *U.N. Convention relating to the status of stateless persons*, New York, 28 September 1954, United Nations Treaty Series, Vol. 360, p. 117 e la Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dell'apolidia, *U.N. Convention on the reduction of statelessness*, New York, 30 August 1961, U.N. Treaty Series, Vol. 989, p. 175.

[2] Tra questi, figurerebbero, *inter alia*, gli obblighi derivanti dalla Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio (*Convention on the prevention and the punishment of Genocide*, General Assembly Resolution 260 A (III) of 9 December 1948), ratificata dall'Italia con legge 11 marzo 1952, n. 153.

[3] Tra questi, figurerebbero, tra gli altri, gli obblighi derivanti dalla Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio.

[4] Dallo stesso *diritto d'asilo* procede il connesso diritto di *protezione internazionale* di cui all'art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 (entrata in vigore il 22 aprile 1954, United Nations Treaty Series, Vol. 189, p. 150, n. 2545, 1954, come integrata dal Protocollo relativo allo status dei rifugiati, *Protocol relating to the status of refugees*, United Nations Treaty Series, Vol. 606, p. 267, concluso a New York il 31 gennaio 1967 ed entrato in vigore il 4 ottobre 1967), inteso, come vedremo, proprio quale diritto non solo di *chiedere* protezione, ma anche di ottenerla al ricorrere di condizioni *in fatto* nel Paese di provenienza idonee a fondare la richiesta stessa.

[5] Cassazione penale, Sezione sesta, del 26 aprile 2022, n. 15869, *Tijani Hibrahim Mirghami Bicharam.*

frontato i temi inerenti ai rapporti lavoristici in termini di superamento dei limiti imposti dalla nazionalità del lavoratore, inteso quale "parte debole" di un rapporto giuridico rientrante nella categoria di quelli sorti *iure privatorum* (tema tornato al centro degli interessi del legislatore italiano anche in tempi recenti: Bellocci, Passaglia, 2007; Tiraboschi, 2014; Tronu, 2020; Luciani, 2022; Pisani, 2023)[6]. D'altro canto, si deve anche ricordare come la stessa Dichiarazione OIL sui principi e i diritti fondamentali del lavoro e i suoi seguiti[7] abbia dato particolare risalto ad alcuni criteri essenziali internazionalmente riconosciuti, tra i quali spicca, accanto al divieto esplicito di lavoro forzato, quel principio antidiscriminatorio che mira al superamento del *test* concernente l'appartenenza nazionale delle parti coinvolte in una relazione lavorativa. La Dichiarazione del 1998 ribadisce l'assunzione, da parte degli Stati membri dell'OIL, dell'obbligo di rispettare i criteri sanciti nella Dichiarazione stessa, e ciò anche là dove si tratti di Paesi che, pur membri dell'organizzazione, non abbiano ratificato la dichiarazione (Petersmann, 2006).

Accanto a tali generali dati formali, vale la pena di segnalare che studi recenti tendono a dimostrare come la condizione di presenza *irregolare* delle persone in un territorio nazionale dia origine a fenomeni abusivi che riguardano principalmente – ma non solo – il settore dei rapporti lavorativi, che lo stesso quadro regolatorio internazionalistico, oltre che a livello dell'Unione europea (EU), ha preso in considerazione ormai da tempo[8]. Tale è, ancor più specificamente, il settore del lavoro "non dichiarato" o "sommerso" (spesso sede e fonte tipica di fenomeni di vero e proprio *sfruttamento*), sul quale esistono anche ampi studi introduttivi secondo la rilevante impostazione internazionalistica della materia (FRA, 2019; ILO, 2021).

In una prospettiva definitoria, andrà innanzitutto segnalato che la stessa Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nella Risoluzione 2059 del 2015[9] ha stigmatizzato un'applicazione da parte dei Governi degli Stati membri dell'Unione troppo estensiva di discipline come quella di cui al cosiddetto "pacchetto sul favoreggiamento" (anche REFIT), adottato a livello dell'Unione[10] sul presupposto anche semantico per cui l'immigrazione *irregolare* non dovrebbe come tale assumere caratteri di "illegalità" a livello regionale (ad esempio, UE) o nazionale.

[6] Il tema dei "soggetti deboli" è tornato al centro degli obiettivi regolatori di dimensione tanto sovranazionale quanto nazionale, cfr., ad esempio, l'art. 21, comma 3, del D.L. 6 novembre 2021, n. 152 (*Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, PNRR, e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*), che istituisce un Indice di vulnerabilità sociale e materiale ai fini della rigenerazione urbana per favorire una migliore inclusione sociale riducendo l'emarginazione e le situazioni di degrado sociale. Restando in Italia, oltre alla disciplina codicistica "dedicata" di cui agli artt. 2096 ss. del Codice civile italiano, pare utile ricordare (se non altro a sottolineare la centralità anche politica dei temi in oggetto) le recenti riforme legislative e il cosiddetto *Jobs Act* (legge 16 maggio 2014, n. 78). Si veda anche il D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81, *Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni*. Tale ultima riforma ha in buona misura modificato, *inter alia*, i criteri inerenti alla cosiddetta "flessibilità in uscita". Più di recente, cfr. D.Lgs. 12 luglio 2020, n. 87, cosiddetto "Decreto dignità", concernente specificamente i rapporti di lavoro cosiddetto "a termine".

[7] *ILO Declaration on fundamental principles and rights at work*, 86th Session, 37 International Law Materials 1233, 1237-38 (1998), modificata alla 110ª sessione della Conferenza internazionale del lavoro (2022).

[8] Cfr. OECD (2002).

[9] *Text adopted by the standing committee, acting on behalf of the assembly, on 22 May 2015*, cfr. Doc. 13788, *Report of the committee on migration, refugees and displaced persons*, rapporteur: Mr Ionuţ-Marian Stroe.

[10] Direttiva 2002/90/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali e decisione quadro 2002/946/GAI del Consiglio del 28 novembre 2002 relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali. Detti strumenti sono stati adottati insieme e sono comunemente denominati "pacchetto sul favoreggiamento".

La crescente rilevanza di tali profili problematici in termini propriamente giuridici è dimostrata dalla recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Rileva in particolare una decisione di quest'ultima[11] rilasciata in un caso concernente alcuni migranti provenienti dal Pakistan irregolarmente presenti in Grecia, Stato membro del Consiglio d'Europa e parte della CEDU. La Corte ha offerto un'interpretazione evolutiva in un confronto, da un lato, tra il contrasto alla *tratta* di esseri umani (vietata internazionalmente sin dal Protocollo cosiddetto "di Palermo")[12] e, dall'altro, il divieto di sottoposizione altrui a condizioni di sfruttamento *lavorativo*, letto alla luce dell'art. 4 della CEDU[13]. Tale norma, che vieta la schiavitù, la servitù e, appunto, il lavoro forzato, stabilisce, secondo la Corte di Strasburgo, un divieto rilevante a prescindere dalla nazionalità delle *vittime* di tali comportamenti abusivi.

Nell'interpretazione del giudice di Strasburgo, una violazione del divieto di cui all'art. 4 CEDU, specialmente per quanto attiene al divieto di "lavoro forzato", emergerebbe di per sé da un contesto in cui si realizza un traffico illegale di persone sottoposte a condizioni, più o meno evidenti, di sottomissione materiale o psicologica e in contesti il più delle volte migratori in cui rileva l'irregolarità delle relative situazioni individuali in uno Stato membro della CEDU stessa. Secondo la Corte, «exploitation through work also constitutes an aspect of human trafficking»[14], così realizzandosi, in questa chiave di lettura, una sorta di "fusione" concettuale tra lo sfruttamento "attraverso" il lavoro (chiaramente vietato all'art. 4, n. 2, della CEDU, su citato) e il fenomeno della vera e propria tratta di esseri umani. Difatti, dopo aver richiamato anche la Convenzione del Consiglio d'Europa *Action against Trafficking in Human Beings* del 16 maggio 2005[15], in altro passaggio dello stesso punto richiamato della sentenza *Chowdury*, la Corte di Strasburgo ha infine sancito quanto segue: «Exploitation through work is one of the forms of exploitation covered by the definition of human trafficking, and this highlights the intrinsic relationship between forced or compulsory labour and human trafficking».

2. Il contrasto allo sfruttamento di migranti nella dimensione dell'UE e in Italia

L'ordinamento dell'UE, soprattutto attraverso i progressi ottenuti a partire dalla Carta cosiddetta "di Nizza" (approvata in quel Consiglio europeo tenutosi nel 2001 – Ferrari Bravo, Rizzo, Di Majo, 2001; Nascimbene, 1996, 2013; Caggiano, 2014; Rizzo, 2014; Allegrezza *et al.*, 2017), ha seguito un percorso analogo ma teso a perseguire finalità specifiche in base alle norme dei trattati. La disciplina concernente il mercato interno e la connessa libertà di circolazione dei lavoratori all'interno dello spazio giuridico creato dai trattati ha fornito le fondamenta di quella cittadinanza dell'Unione che, ai sensi dell'art. 18 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), mantiene tuttavia connotati peculiari

[11] Corte europea dei diritti dell'uomo del 30 marzo 2017, Application no. 21884/15, *Chowdury et autres c. Grèce*.

[12] *Protocol against the smuggling of migrants by land, sea and air, supplementing the United Nations Convention against transnational organized crime*, United Nations Treaty Series, Vol. 2241, p. 507, entrato in vigore il 28 gennaio 2004.

[13] Tale norma ai suoi primi due paragrafi sancisce quanto segue: «1. Nessuno può essere tenuto in condizioni di schiavitù o di servitù. 2. Nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato od obbligatorio».

[14] Così al p. 93 della Sentenza *Chowdury c. Grèce.*

[15] La Convenzione, all'art. 4, lett. *a)*, dispone quanto segue: «[e]xploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs».

che valgono a distinguere giuridicamente il cittadino dell'Unione dai cittadini di Paesi terzi, pur regolarmente soggiornanti nell'Unione (Triggiani, 2012; Nascimbene, Rossi Dal Pozzo, 2012; Rossi Dal Pozzo, Reale, 2014)[16].

A tale riguardo, vale la pena accennare a una specifica disciplina in tema di trattamento dei cittadini dell'Unione che siano anche lavoratori cosiddetti "distaccati"[17], prestando cioè la propria attività lavorativa in modo subordinato ma spostandosi per periodi determinati in uno Stato membro dell'Unione diverso da quello di cittadinanza (e, in effetti, la base giuridica di tale disciplina è quella di cui all'art. 60 del TFUE, in tema di libera prestazione di servizi). La richiamata disciplina mira a salvaguardare, in primo luogo, i livelli salariali e le condizioni lavorative i cui parametri generali sono riferiti a quelle condizioni *giuste ed eque* richieste in termini generali dall'art. 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (Tria, 2019; Bronzini, 2019; Palladino, 2019)[18]; accanto a ciò, il legislatore dell'Unione deve tenere conto anche degli obiettivi perseguiti dai trattati attraverso la tutela della libera prestazione dei servizi e della libera concorrenza tra imprese, che, in quanto tali, possono però esporre il lavoratore circolante nell'Unione a fenomeni di *dumping* delle condizioni lavorative, incluse quelle salariali (Borelli, Orlandini, 2019; Santoro, 2020)[19].

Venendo alle prerogative attribuibili a cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione, rilevano altre disposizioni dei trattati afferenti alla definizione del cosiddetto "Spazio di libertà sicurezza e giustizia". Non si può tuttavia escludere che, sulla base di un generale principio di *parità di trattamento* largamente usato dal legislatore e dal giudice dell'Unione proprio in tema di diritti sociali attribuibili nello spazio giuridico fissato dai trattati, le due categorie di soggetti, cittadini degli Stati membri dell'Unione e cittadini di Paesi terzi, finiscano per godere dei medesimi vantaggi, sebbene sulla base di presupposti formali differenti (Gallo, Nato, 2022; Caracciolo *et al.*, 2022)[20].

La stessa disciplina dell'Unione sembra aver colto come la qualificazione del *lavoratore* in quanto *cittadino nazionale*, con riferimento all'appartenenza in termini formali dell'individuo a uno Stato membro dell'Unione, acquisti una rilevanza secondaria rispetto all'esigenza di tutela di tale figura giuridica in quanto *parte* tradizionalmente *debole* in un rapporto giuridico. Se non altro, i due aspetti – inerenti, l'uno, ai diritti di cittadinanza, l'altro, ai diritti dei *lavoratori*, nazionali o stranieri che siano – si pongono in chiave reciprocamen-

[16] La libera circolazione spettante ai *cittadini* dell'Unione è sancita agli artt. 20, par. 2, lett. *a)*, e 21, par. 1, del TFUE – sentenza della Corte di giustizia dell'Unione del 21 giugno 1974, causa 2/74, *Reyners*.

[17] Direttiva 96/71 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 1996 relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, Direttiva 2014/67 del 15 maggio 2014 concernente l'applicazione della direttiva 96/71 recante modifica del regolamento n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno ("IMI"), e Direttiva (UE) 2018/957 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, recante modifica della Direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi.

[18] La Corte dell'Unione ha offerto importanti indicazioni in tema di effetti di tipo "orizzontale" delle stesse disposizioni della Carta. Ai nostri fini, sarà sufficiente richiamare quella giurisprudenza che ha rilevato l'applicabilità a rapporti sorti *iure privatorum* di almeno alcune tra le previsioni della Carta che riguardano sia il divieto di discriminazioni sia la tutela del diritto a ottenere condizioni di lavoro *giuste ed eque*, con particolare richiamo alle questioni dell'orario di lavoro del 17 aprile 2018, causa C-414/16, *Vera Egenberger c. Evangelisches Werk* e 6 novembre 2018, causa C-684/16, *Max Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften eV c. Tetsuji Shimizu.*

[19] Nel caso dello sfruttamento lavorativo di migranti e nell'ottica più complessiva della protezione delle vittime di reato, si fuoriesce dalle questioni problematiche inerenti a modalità specifiche con le quali, nel cosiddetto "mercato interno" dell'Unione, può crearsi una certa tensione tra gli obiettivi sottesi al funzionamento di tale mercato e i diritti dei lavoratori in esso circolanti.

[20] Tale concetto è stato ribadito di recente proprio in tema di estensione anche a cittadini/lavoratori di Paesi non-UE regolarmente soggiornanti, di vantaggi come assegni di maternità (cfr., *ex multis*, sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 settembre 2021, causa C-320/20, *O.D.*).

te complementare e certamente sollevano questioni problematiche che esigono uno sforzo ermeneutico volto alla configurazione di prerogative spettanti all'individuo *in quanto tale*, anche nel contesto di rapporti giuridici con una più specifica qualificazione formale. Si tratta di criteri che riprendono una certa forza anche con riguardo a modalità *innovative* tramite le quali il lavoratore può essere sottoposto a subordinazione in termini sostanziali, anche con riferimento a recenti modalità di etero-gestione dell'attività lavorativa attraverso mezzi informatici (Treu, 2017; Martino, 2020)[21].

Seguendo questo approccio "sistematico", si può cogliere come le questioni relative alla lotta alla tratta, da un lato, e alla lotta allo sfruttamento lavorativo, dall'altro, si riferiscano alle stesse finalità della Direttiva del 2012 sulla protezione delle *vittime* di reato[22], che, come tale, attiene a questioni che intersecano aspetti che rilevano del diritto penale, ma anche del diritto dell'immigrazione e del diritto del lavoro (Dittert, 2012)[23]. Con specifico riguardo alla sovrapposizione accennata, si ricorda la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione resa nel caso *Tümer*[24], in cui veniva in rilievo l'applicazione della disciplina dell'Unione sulla tutela dei crediti salariali in caso di insolvenza del datore di lavoro anche a favore di lavoratori cittadini di Stati non appartenenti all'Unione (nel caso di specie, un cittadino/lavoratore turco). Rileva ricordare, in particolare, le conclusioni rese il 12 giugno del 2014 dall'avvocato generale Yves Bot in merito alla citata pronuncia, ove al punto 52, si indicava quanto segue: «Escludere i lavoratori cittadini di Stati terzi dalle tutele applicabili ai dipendenti cittadini di uno Stato membro dell'Unione mal si concilia con le finalità della politica sociale dell'Unione […], in particolare perché tale esclusione potrebbe favorire l'assunzione di manodopera straniera per ridurre i costi salariali».

Tali temi sono ritornati d'attualità nel contesto delle attività svolte dalla stessa Autorità europea del lavoro (ELA) (Battista, 2021)[25], istituita sotto l'impulso offerto dalla proclamazione del "Pilastro europeo dei diritti sociali" in esito all'incontro tra capi di Stato e di Governo tenutosi informalmente a Göteborg il 17 novembre 2017 (Luther, 2018; Ratti, 2022), con cui si stabilivano una serie di principi in materia socio-lavorativa fondati sul criterio della pari opportunità nell'accesso al mercato del lavoro nonché sull'obbligo di garanzia di condizioni di lavoro eque e nella prospettiva della protezione e inclusione sociali per tutti i lavoratori.

Nel contesto delle attività dell'UE e degli organi a essa afferenti, vale la pena segnalare che la European Platform Tackling Undeclared Work (ELA, 2023), istituita dalla citata

[21] Vale la pena al riguardo richiamare Cassazione civile, Sezione lavoro, n. 1663 del 24 gennaio 2020, *Foodinho S.r.l.*, in riferimento in particolare al D.Lgs. 81/2015.

[22] Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI.

[23] La sentenza della Corte di giustizia dell'Unione del 16 giugno 2005, causa C-105/03, *Pupino*, riguardava l'interpretazione da offrire alle disposizioni della citata decisione-quadro concernenti specificamente le modalità di audizione in corso di processo delle persone, tra le vittime di reato, ritenute più vulnerabili, come i minori. Peraltro, proprio tale giurisprudenza più evolutiva della Corte del Lussemburgo ha reso necessario il successivo intervento legislativo del 2012 al fine di scongiurare che, lasciando i criteri di *maggior* tutela delle *vittime* di reato sostanzialmente alla discrezionalità del giudice del merito di ciascuno Stato membro dell'Unione (sebbene alla luce di principi come quello di interpretazione conforme fondato sulla *leale collaborazione* tra autorità giurisdizionali nazionali e quelle dell'Unione – cfr. art. 4, n. 3, del Trattato sull'Unione europea, TUE), quella tutela potesse essere frammentata e quindi indebolita nello spazio giuridico creato dai trattati istitutivi.

[24] Sentenza del 5 novembre 2014, causa C-311/13, *Tümer c. Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringe.*

[25] Istituita con Regolamento (UE) n. 2019/1149 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, che istituisce l'Autorità europea del lavoro, che modifica i regolamenti (CE) n. 883/2004, (UE) n. 492/2011, e (UE) 2016/589 e che abroga la decisione (UE) 2016/344.

ELA e operante all'interno della medesima, ha dedicato particolare attenzione al criterio dell'inversione dell'onere probatorio insito ai rapporti di lavoro (anche secondo le generali regole codicistiche di diritto nazionale) e rilevante, ovviamente, proprio con riguardo a questioni problematiche insorgenti nel contesto di rapporti lavorativi caratterizzati da irregolarità. Secondo altri (van Nierop *et al.*, 2021, p. 18)[26], i fenomeni di "sfruttamento lavorativo" emergono là dove alla condizione di mera *irregolarità al lavoro* (che richiama le modalità di lavoro cosiddetto "sommerso")[27] si aggiungono ulteriori fattori di criticità in cui vengano messe letteralmente a repentaglio quelle condizioni di lavoro considerate "minime".

Venendo ai cennati aspetti penalistici, la condizione specifica di coloro che sfruttano materialmente la posizione dei cittadini di Paesi terzi nell'Unione è d'altronde perseguita anche attraverso diverse fonti di rango sovranazionale. Rileva al riguardo richiamare non solo la già citata direttiva sulle vittime di reato, ma anche la Direttiva 2011/36/UE[28] basata sulle norme di cui all'art. 82, par. 2, e all'art. 83 del TFUE, in tema specificamente di cooperazione giudiziaria nel settore penale[29]. Al settimo "considerando" della Direttiva del 2011 si ricorda comunque l'approccio "globale" per il perseguimento delle finalità confluite nei citati artt. 82, par. 2, e 83 del TFUE, citati. Si specifica, in particolare, la centralità dei criteri contenuti, da un lato, nella Direttiva 2004/81/CE[30] e, dall'altro, nella citata Direttiva 2009/52/CE[31], ribadendosi che, alla luce degli obiettivi perseguiti da tali fonti, «(la) presente direttiva – quella del 2011 sulla lotta alla tratta – adotta un approccio globale, integrato e incentrato sui diritti umani […]». Anche al "considerando" n. 22 della Direttiva 2009/52/CE, da ultimo richiamata, si chiarisce che costituisce "caso grave" di sfruttamento lavorativo quello in cui sussista «[…] la consapevolezza, da parte del datore di lavoro, che il lavoratore è vittima della tratta degli esseri umani». Ciò consente anche di ricondurre tale approccio "sistematico" alle osservazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo relative al caso *Chowdury*, quando, infatti, si sottolineava che la lotta allo sfruttamento lavorativo

[26] «[…] Undeclared work, *which can be one form of labor exploitation. For example, if the employer refuses to register a worker or simply tells him or her he has done so. In turn, undeclared work increases the risk of exploitation, because the worker is 'hidden' from authorities and the employer can threaten a non-EU national to report him or her.* Payment, *such as infrequent, low or below minimum wage payment, the deduction of (random) fees from income, or no social security benefits.* Working time; *according to the European Trade Union Confederation (ETUC), there are reports of excessive working hours (often without remuneration), the denial of breaks or leave*. Health and safety regulations, *such as hazardous working conditions, no access to protective equipment, or inadequate or inappropriate housing.* No access to other basic rights, *such as no written contracts, lacking information by the employer or no collective labour rights and/or the access to trade unions.* Pressuring the worker *to work as self-employed or in atypical work relations, which are less 'protected' and shift social security contributions to the worker*».

[27] Per una ormai "storica" definizione di tale nozione, cfr. la Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso, COM 219 (1998) def., del 24 ottobre 2007 segnatamente p. 4, secondo cui per "lavoro sommerso" si deve ritenere «qualsiasi attività retribuita lecita di per sé ma non dichiarata alle autorità pubbliche […]. Applicando questa definizione sono *escluse* [enfasi nostra] le attività criminali come anche le forme di lavoro non coperte dal normale quadro normativo e che non devono essere dichiarate alle autorità pubbliche, come ad esempio le attività espletate nell'ambito dell'economia familiare».

[28] Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI, recepita in Italia con D.Lgs. 4 marzo 2014, n. 24.

[29] Nella prima delle due disposizioni citate (art. 82, n. 2, del TFUE), alla lett. *c)*, viene indicata chiaramente la finalità della tutela delle vittime di reato.

[30] Direttiva 2004/81/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti.

[31] 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. Tale fonte legislativa attiene specificamente a obiettivi riconducibili al contrasto all'immigrazione irregolare (cfr. art. 79 del TFUE) e non anche a obiettivi di cooperazione giudiziaria, sottesi invece alla direttiva contro la tratta.

può essere ricondotta a quella al traffico di esseri umani, così come ricavabile dalle rilevanti fonti internazionalistiche[32].

Alla luce di quanto precede, dunque, *quid iuris* per i cosiddetti migranti *irregolari* (in particolare per quanto attiene alle modalità attraverso le quali questi vengono resi vittime di sfruttamento lavorativo)? La risposta alla domanda posta può appuntarsi su un duplice ordine di considerazioni: l'uno, di carattere più immediatamente percepibile, l'altro, che richiede un maggior grado di elaborazione concettuale, confortata ovviamente dagli sviluppi di legislazione e prassi (anche giurisprudenziale) recenti. Nel primo caso, risulta intuibile un certo rigore nella disciplina settoriale, mirante a definire le procedure di cosiddetto "rimpatrio" che pure dovranno conformarsi a criteri generalmente accolti in ambito amministrativistico e processuale, quali quello concernente il riconoscimento del diritto a un ricorso effettivo per la persona, cittadina di un Paese terzo, cui sia indirizzata la stessa decisione di rimpatrio, una volta accertata la permanenza (giuridicamente sino a quel momento solo "presuntivamente") *irregolare* sul territorio di uno Stato dell'Unione. Nel secondo caso, emerge un elemento di *circolarità* dei criteri sottesi al trattamento delle singole situazioni individuali[33]. Difatti, pur riconducendo, come deve essere fatto, la materia alla disciplina oggi rinvenibile, restando al caso italiano, da un lato, all'art. 10-*bis* e, dall'altro lato, all'art. 12 del TUI[34], le stesse ipotesi riguardanti la condizione di presenza "irregolare" nel territorio nazionale trovano elementi di temperamento rispetto all'approccio seguito dalle regole di diritto positivo, e anche tenendo conto del più ampio inquadramento dei temi in oggetto (immigrazione irregolare) nel contesto del contrasto ai reati di cui alla Sezione I del Titolo XII, Capo III, del Codice penale italiano, dedicata ai "delitti contro la personalità individuale", in cui figura il reato di sottoposizione altrui in condizioni riconducibili a schiavitù (art. 600 del Codice penale). Coerentemente con la *ratio* delle figure criminose previste in tale parte del Codice penale, il reato di intermediazione illecita al lavoro viene in effetti disciplinato al successivo art. 603-*bis* del Codice penale. Mentre, però, tale reato afferisce a situazioni giuridiche rispetto alle quali la *vittima* del comportamento criminoso non viene qualificata in base alla propria provenienza nazionale, lo sfruttamento lavorativo di migranti irregolarmente presenti nell'Unione viene esplicitamente disciplinato dalla già citata Direttiva 2009/52/CE, recepita in Italia tramite D.Lgs. 16 luglio 2012, n. 109[35] e i

[32] Vale la pena anche di segnalare un elemento di sovrapposizione tra la disciplina anti-tratta e quella concernente le persone richiedenti protezione internazionale, come ricavabile dalla congiunta lettura dell'art. 10, par. 2, del D.Lgs. 24/2014 (di recepimento della citata Direttiva 2011/36/UE) e dell'art. 18 del Testo unico sull'immigrazione (TUI, D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286) in tema di procedure di *referral.* Difatti, ai sensi del citato par. 2 dell'art. 10 del D.Lgs. 24/2014, con riferimento a quanto previsto all'art. 18 del TUI in tema di situazioni in cui sia necessario garantire allo straniero la cosiddetta "protezione sociale", si stabilisce che a quest'ultimo «[…] sono fornite adeguate informazioni, in una lingua a lui comprensibile, in ordine alle disposizioni di cui al predetto comma 1, nonché, ove ne ricorrano i presupposti, informazioni sulla possibilità di ottenere la protezione internazionale ai sensi del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251» (quest'ultimo, che recepisce la Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, sostituita dalla Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

[33] Direttiva 2008/115/CE, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, recepita in Italia dal D.L. 23 giugno 2011, n. 89, convertito con modificazioni dalla legge 2 agosto 2011, n. 129, e cfr. art. 16, comma 1, del TUI e successive modifiche.

[34] Le norme citate riguardano la sanzionabilità di comportamenti riconducibili a *ingresso e soggiorno illegale* e a *favoreggiamento dell'immigrazione illegale*.

[35] 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.

cui precetti sono oggi confluiti all'art. 22 del TUI (cfr., in particolare, i commi 12 e 12-*bis* di tale norma).

Secondo una recente Cassazione[36], l'art. 22 del TUI (in particolare, i citati commi 12 e 12-*bis*), da un lato, mira a sanzionare lo sfruttamento di una specifica categoria di persone (cittadini/lavoratori provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione in condizioni di irregolarità) e, dall'altro, mira ad attuare determinate forme di tutela specificamente attinenti alle vittime di sfruttamento lavorativo. In tal senso, l'art. 603-*bis* del Codice penale appare quale *lex generalis* in *subiecta materia*, fissando, *inter alia*, i cosiddetti "indici di sfruttamento", la cui rilevanza sembra rimessa alla valutazione del giudice di merito, proprio al fine di rendere la protezione delle vittime sottesa alle finalità di perseguimento dei comportamenti vietati quanto più estesa e *flessibile* rispetto a ciascun caso concreto[37].

3. La nuova centralità delle *parti deboli* dei rapporti giuridici e della persona *vittima* di reato

Non è difficile cogliere, dal quadro sopra tracciato, un cambio di paradigma assunto dall'ordinamento giuridico che mira ad estendere le proprie finalità protettive nei confronti di individui *fragili*, come ricavabili anche nella dimensione costituzionalistica rivolta a specifiche categorie individuali. A titolo di esempio, il diritto retributivo spettante a chi presta la propria attività lavorativa (cfr. art. 36 della Costituzione) si collega a obiettivi di politica sociale e del lavoro più estesi, cui va ricondotto anche quel diritto a condizioni di lavoro *giuste ed eque* (si pensi al tema dell'orario di lavoro), così come sancito nel già citato art. 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea[38]. Si tratta, peraltro, di un *plesso* di prerogative individuali spettanti al lavoratore a prescindere dalla provenienza nazionale di quest'ultimo, così come sancito sin dalla Convenzione delle Nazioni Unite sulla protezione dei diritti di *tutti* i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie[39].

In effetti, pur con le diverse gradazioni che possono diversamente qualificare i comportamenti in questione (elevabili a reati o meno), al centro di essi figura la persona vittima, anche in quanto soggetto giuridico titolare di alcune prerogative pre- ed endo-procedimentali connesse alla sua stessa condizione. Si pensi, a tale riguardo e a titolo di mero esempio, al meccanismo del *referral* (Scarlatti, UNHCR, 2020)[40], che attiene alla necessità

[36] Cassazione penale, Sezione quarta, del 7 marzo 2023, n. 9473, *Huang Genguo*.

[37] Secondo l'OIL (2023), perfino il lavoro tramite uso di piattaforme rappresenta un tema d'analisi in quanto si tratterebbe di prassi lavorative che, nell'ottica dello sfruttamento dei rider, tende a soverchiare qualsiasi profilo inerente allo *status civitatis* o alla provenienza nazionale della persona sfruttata (cosiddetto "caporalato digitale"). Tali temi sono peraltro sotto la "lente d'ingrandimento" delle Camere, in vista di una riforma della disciplina sui contratti di lavoro e mansioni contenuta nel D.Lgs. 81/2015 in tema di contratti di lavoro e revisione della normativa sulle mansioni promossa dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati – Disegno di legge n. 2628 comunicato alla presidenza del Senato il 24 maggio 2022, n. 2628, che persegue l'obiettivo di disciplinare abusi nell'utilizzo di attività lavorativa altrui nel contesto del fenomeno della *gig economy* (tema riconducibile al citato D.Lgs. 81/2015). Si veda anche il Decreto del Tribunale di Milano, Sezione misure di prevenzione, del 3 marzo 2021 inerente all'adozione di un provvedimento di amministrazione giudiziaria verso Uber Italy Srl.

[38] Sentenza della Corte di giustizia del 6 novembre 2018, causa C-684/16, *Max Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften eV c. Tetsuji Shimizu.*

[39] *International Convention on the protection of the rights of all migrant workers and members of their families*, United Nations Treaty Series, Vol. 2220, p. 3.

[40] Si tratta delle procedure di *a*) identificazione, *b*) prima assistenza e protezione, *c*) assistenza a lungo termine e inclusione sociale, *d*) inserimento nelle procedure di rientro nel Paese di origine (e non in quello o quelli di cosiddetto "transito" anche alla luce delle procedure previste a tal fine nelle fonti di diritto dell'Unione per quanto riguarda i cittadini di Paesi terzi in condizione di irregolarità), ed *e*) le procedure nelle sedi amministrative, civili e penali. Si veda al

di far fronte a un'inevitabile sovrapposizione tra misure di contrasto alla tratta, quelle di protezione delle relative vittime, e l'accoglienza da riconoscere alle stesse persone sottoposte a tratta alle quali possa essere garantita protezione internazionale. Si pensi anche al cosiddetto "periodo di riflessione"[41] da concedere alle persone straniere *presuntivamente* vittime di tratta o altre modalità di abuso, proprio per sottolineare l'utilità e le potenzialità di strumenti simili, sia sotto il profilo "procedimentale" e protettivo della persona *offesa*, sia sotto il profilo dell'individuazione dell'autore dello sfruttamento altrui. D'altro canto, la Direttiva 2009/52/CE (come accennato, riferita alle ipotesi di sfruttamento lavorativo di migranti "irregolari"), al "considerando" 27, dispone quanto segue: «è opportuno che gli Stati membri possano rilasciare permessi di soggiorno – riconducibili a quelli già previsti dalla direttiva sulle vittime di tratta – di durata limitata, commisurata a quella dei relativi procedimenti nazionali, ai cittadini di paesi terzi che sono stati oggetto di condizioni lavorative di particolare sfruttamento[42] o sono stati minori assunti illegalmente e che cooperano nei procedimenti penali nei confronti dei datori di lavoro».

Restando a un approccio prettamente penalistico – che è certamente quello prevalente, data l'indubbia incisività dei fenomeni in oggetto sulla libertà altrui, ma non l'unico –, emerge, proprio partendo dal contesto internazionalistico e sovranazionale, un cambio di paradigma non irrilevante, soprattutto per il nostro ordinamento giuridico, in cui vigono specifiche guarentigie che sovrintendono alla figura del presunto reo, nelle varie declinazioni formali (persona sottoposta a indagini, informata dei fatti o imputata) contemplate dal Codice di procedura penale.

Il dibattito, sotto il profilo inerente a rapporti tra vari *livelli di legislazione* (in questo caso, quello dell'Unione da un lato, e quello di dimensione nazionale dall'altro lato), ha riguardato anche la rilevanza di alcune disposizioni di rango primario del diritto dell'Unione, da porre a confronto con alcuni parametri costituzionalistici (Montserrat Pappallettere, 2018)[43]. Allo stesso tempo, le vicende giurisprudenziali inerenti alla decisione quadro sulla tutela delle vittime di reato[44] (Amalfitano, 2011; Savy, 2013) hanno dimostrato la difficoltà

riguardo l'art. 10 del D.Lgs. 24/2014, di recepimento della Direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI. In particolare, il comma 2 del citato art. 10 del D.Lgs. 24/2014 richiama l'art. 18 del TUI, che appunto dispone misure di cosiddetta "protezione sociale" (quali il soggiorno) per richiedenti protezione internazionale vittime di tratta.

[41] Tale periodo è citato all'art. 13 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani del giugno 2005, ratificata dall'Italia con legge 2 luglio 2010, n. 108, ma si veda anche la citata Direttiva 2004/81/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004 concernente il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di Paesi terzi vittime della tratta che cooperino con le autorità competenti – cfr. sentenza della Corte di giustizia dell'Unione del 20 ottobre 2022, causa C-66/21, *O.T.E. contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*), e ribadito anche all'art. 11 della Direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani.

[42] Cfr. art. 2, lett. *i)*, della Direttiva 2009/52/CE, in cui si chiarisce che il "particolare sfruttamento" di cittadini di Paesi di paesi terzi irregolarmente presenti nell'Unione concerne situazioni di «[…] discriminazione di genere e di altro tipo, in cui vi è una palese sproporzione rispetto alle condizioni di impiego dei lavoratori assunti legalmente, che incide, ad esempio, sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori ed è contraria alla dignità umana». Il comma 3 dell'art. 603-*bis* del Codice penale (che elenca situazioni di *particolare sfruttamento*, tra le quali possiamo citare la reiterata violazione di regole attinenti alle condizioni e all'orario lavorativi, metodi lavorativi degradanti e l'esposizione dei lavoratori a situazione di "grave pericolo") è richiamato al comma 12-*quater* dell'art. 22 del TUI, cfr. Cassazione civile, Sezione prima, del 3 febbraio 2023, n. 3393, *A.N.*, che ritiene le due disposizioni (quella della direttiva e quella dell'art. 603-*bis* del Codice penale, richiamata dal TUI) reciprocamente integrabili. Secondo tale giudice, da tali disposizioni può derivare un dovere per le autorità nazionali (nella specie, il questore) di concedere quella «[…] speciale forma di permesso di soggiorno per motivi umanitari introdotta nel nostro ordinamento dal D.Lgs. 109/2012, emanato in attuazione della direttiva europea n. 52/2009» (come previsto, appunto, all'art. 22, comma 12-*quater*, del TUI).

[43] Il riferimento è alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 5 dicembre 2017, causa pregiudiziale C-42/17, *M.A.S. e M.B.*

[44] Decisione quadro del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale (2001/220/GAI).

che la prospettiva europea sia pienamente ed efficacemente calata nel nostro ordinamento (Diamante, 2016)[45].

Nella Comunicazione della Commissione concernente l'obiettivo della protezione delle vittime di fenomeni di tratta di esseri umani[46], a sottolineare la sovrapponibilità reciproca dei temi in analisi, viene segnalata la scarsa uniformità delle modalità con cui sono disciplinate le fasi di ricezione a livello nazionale delle domande di protezione da parte delle vittime dei relativi reati. Si ricorda al riguardo che la citata Direttiva 2004/81/CE (concernente cittadini di Paesi terzi vittime della tratta) contempla il rilascio di un titolo di soggiorno ai soggetti che intendano collaborare ai fini dell'emersione dei comportamenti vietati e di cui tali stessi individui siano stati, appunto, vittime. Inoltre, nella stessa Comunicazione del 2021, la Commissione sottolinea proprio quella carenza di uniformità a livello degli Stati membri nel recepire formalmente strumenti come quello del già richiamato "periodo di riflessione".

Altri atti di indirizzo della Commissione europea insistono sull'approccio *sinergico* e *integrato* ai temi in questione, proprio a garanzia di un quanto più efficace contrasto ai fenomeni della vera e propria *tratta*, ma anche di *sfruttamento*, se non altro in considerazione delle diverse categorie di *soggetti* coinvolti in tali tipologie di comportamenti vietati[47]. Nella Comunicazione della Commissione europea sui diritti delle vittime[48], la questione specifica inerente alla condizione giuridica dei migranti irregolari nell'Unione è affrontata nel punto in cui si ricorda che i diritti delle vittime vanno garantiti in maniera non discriminatoria, cioè prescindendo da requisiti come l'origine nazionale, la cittadinanza, la razza e qualsiasi altro fattore idoneo a differenziare reciprocamente la condizione delle vittime di reato sul territorio dell'Unione, e ciò proprio al fine di far ottenere a questa categoria di persone una protezione quanto più effettiva[49].

In senso circolare, il discorso svolto riconduce a quelle stesse nozioni e voci di tutela – con particolare riferimento, ai nostri fini, ai divieti di sfruttamento e discriminazione – ribadite dalla Dichiarazione dell'OIL del 1998, richiamata *supra*. È in quel contesto, infatti, che hanno acquisito visibilità concetti e finalità che rilevano anche con riguardo a rapporti giuridici interpersonali, rispetto ai quali, proprio grazie a quei concetti e principi, può essere ribaltato l'assioma della volontarietà attraverso la quale una persona accetta che siano limitate, in modo più o meno incisivo, le proprie prerogative anche a fini di svolgimento di un'attività lavorativa.

[45] Il nostro Codice di procedura penale dedica uno spazio relativamente adeguato a tale nozione (*vittima* di reato), considerate le riforme successive alla direttiva che ha modificato la citata decisione quadro, cfr. Titolo VI del Libro I del Codice di procedura penale dedicato alla persona offesa dal reato. Si tratta di disposizioni introdotte principalmente dal D.Lgs. 15 dicembre 2015, n. 212, che ha recepito la citata Direttiva 2012/29/UE. Altre norme dello stesso Codice di rito rilevanti in tema sono quelle degli artt. 134, 190-*bis*, 351, 362, 392, 398 e 498, comma 4-*ter*, del Codice di procedura penale.

[46] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Strategia dell'UE per la lotta alla tratta degli esseri umani 2021-2025", COM (2021) 171 def., del 14 aprile 2021.

[47] Esula dall'analisi la questione della qualificazione giuridica dell'azione di sostegno all'immigrazione irregolare realizzata specificamente per motivi di tutela della vita umana attraverso operazioni di salvataggio. Altrettanto scontata risulta la necessità di garantire protezione (anche nell'ottica indicata dalle citate Direttive 2004/81/CE e 2009/52/CE) di persone particolarmente fragili (soprattutto nei relativi contesti di sfruttamento o traffico) come donne e minori.

[48] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Strategia dell'UE sui diritti delle vittime (2020-2025)", COM (2020) 258 def., del 24 giugno 2020, p. 15.

[49] Sulla rilevanza, anche ai nostri fini, dei criteri *antidiscriminatori* come sanciti sia nella Carta dei diritti dell'Unione sia nel TUI (cfr. artt. 43 e 44), cfr. Cassazione civile, Terza sezione, del 16 agosto 2023, n. 24686, *Lega Nord*.

Riferimenti bibliografici

ALLEGREZZA S., MASTROIANNI R., POLLICINO O., PAPPALARDO F., RAZZOLINI O. (a cura di) (2017), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano.

AMALFITANO C. (2011), *L'azione dell'Unione europea per la tutela delle vittime di reato*, "Il Diritto dell'Unione europea", 16, 3, pp. 643-82.

BATTISTA L. (2021), *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità europea del lavoro*, Cacucci, Bari.

BELLOCCI M., PASSAGLIA P. (a cura di) (2007), *La tutela dei "soggetti deboli" come esplicazione dell'istanza solidaristica nella giurisprudenza costituzionale*, Corte costituzionale – Studi e ricerche, novembre 2007.

BORELLI S., ORLANDINI G. (2019), *Appunti sulla nuova legislazione sociale europea. La direttiva sul distacco transnazionale e la direttiva sulla trasparenza*, "Questione giustizia", 4, pp. 54-70.

BRONZINI G. (2019), *Il "trittico" della Corte di giustizia sul diritto alle ferie nel rilancio della Carta di Nizza*, "Federalismi", 10, 22 maggio.

CAGGIANO G. (a cura di) (2014), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Giappichelli, Torino.

CARACCIOLO I., CELLAMARE G., DI STASI A., GARGIULO P. (a cura di) (2022), *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, Editoriale Scientifica, Napoli.

CHERUBINI F. (2012), *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al diritto dell'Unione europea*, Cacucci, Bari.

DE SENA P., STARITA M. (2023), *Corso di diritto internazionale*, il Mulino, Bologna.

DIAMANTE A. (2016), *La direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato. Origini, ratio, principi e contenuti della Direttiva recepita dal D. Lgs. 212/2015*, "Giurisprudenza penale", 3, in https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2016/03/Direttiva-vittima_Diamante_GP.pdf.

DITTERT D. (2012), *Commento all'art. 234 TFUE*, in C. Curti Gialdino (a cura di), *Codice dell'Unione europea. Operativo*, Simone, Napoli, pp. 1927-57.

ELA (2023), *Methods and instruments to gather evidence of undeclared work*, in https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2023-12/methods-instruments-evidence-undeclared-work.pdf.

FERRARI BRAVO L., DI MAJO F.M., RIZZO A. (2001), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano.

FRA (EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS) (2019), *Protecting migrant workers from exploitation in the EU: Workers' perspectives*, Vienna.

GALLO D., NATO A. (2022), *L'accesso agli assegni di natalità e maternità per i cittadini di Paesi terzi titolari di permesso unico nell'ordinanza n. 182/2020 della Corte costituzionale*, "Eurojus", 4, pp. 308-38.

ILO (2021), *Protecting the rights of migrant workers in irregular situations and addressing irregular labour migration: A compendium*, Geneva.

LUCIANI M. (2022), *Le persone vulnerabili e la Costituzione*, intervento di discussione della *Lectio magistralis* del presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo, prof. Robert Spano, *Diritti umani e persone vulnerabili*, Roma, 22 aprile, in https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/roma_2022-persone_vulnerabili_-_massimo_luciani_20220503170920.pdf.

LUTHER J. (2018), *Il futuro dei diritti sociali dopo il "social summit" di Göteborg: rafforzamento o impoverimento?*, "Federalismi", 4, 14 settembre.

MARTINO V. (2020), *Brevi note alla sentenza n. 1663/2020 della Cassazione*, "Lavoro Diritti Europa", 1, pp. 1-6.

MASTROIANNI R. (2014), *La responsabilità patrimoniale dello Stato italiano per violazione del diritto dell'Unione: il caso della direttiva sull'indennizzo delle vittime dei reati*, "Giustizia civile", 1, pp. 283-318.

MONTSERRAT PAPPALETTERE E. (2018), *La sentenza 'Taricco bis': dalla contrapposizione degli ordinamenti al bilanciamento dei princìpi attraverso il dialogo*, "Il Diritto dell'Unione europea", 23, 1, pp. 203-21.

NASCIMBENE B. (1996), *Nationality laws in the European Union*, Giuffrè, Milano.

ID. (2013), *Lo straniero nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano.

NASCIMBENE B., ROSSI DAL POZZO F. (2013), *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione*, CEDAM, Padova.

NICODEMI F. (a cura di) (2020), *L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di* referral. *Linee guida per le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale*, UNHCR.

OECD (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT) (2002), *Measuring the non-observed Economy: A Handbook*, OECD, Paris.

OIL (2023), *L'intermediazione del lavoro dei migranti. Analisi delle politiche sulle migrazioni per lavoro*, Ginevra.

PALLADINO R. (2019), *Diritti, principi ed effetto diretto orizzontale delle disposizioni (in materia sociale) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, "Il Diritto dell'Unione europea", 24, 1, pp. 175-210.

PETERSMANN U. (2006), *Justice as conflict resolution: Proliferation, fragmentation, and decentralization of dispute settlement in international trade*, "University of Pennsylvania Journal of International Law", 27, pp. 273-366.

PICONE P. (2015), *Gli obblighi* erga omnes *tra passato e futuro*, "Rivista di diritto internazionale", 98, 4, pp. 1081-108.

PISANI C. (2023), *Le tecniche di tutela nell'età della giurisdizione*, "Lavoro Diritti Europa", 1, in https://www.lavorodirittieuropa.it/images/PISANI_Le_tecniche_di_tutela_nellet%C3%A0_della_giurisdizione_-_Lavoro_Diritti_Europa.pdf.

RATTI L. (2022), *Le iniziative di "hard Law" dell'Europa sociale dopo il Pilastro*, 28 giugno, in https://www.labourlawcommunity.org/international-community/le-iniziative-di-hard-law-delleuropa-sociale-dopo-il-pilastro/.

RIZZO A. (2014), *Commento ai Capi II, III, V, VI, VIII, X, XII e XIII della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, pp. 2579-620.

ID. (2015), *Note sul diritto dell'Unione europea in materia di controlli alle frontiere, asilo, riconoscimento di status e protezione sussidiaria*, "La Comunità internazionale", 70, 4, pp. 529-48.

ID. (2023), *Strumenti dell'Unione europea per l'inserimento socio-lavorativo degli sfollati dall'Ucraina*, in G. Filosa, M. Parente (a cura di), *Migranti al lavoro: tra prospettive post-pandemiche e percorsi di autoimpiego*, INAPP Report, n. 45, INAPP, Roma, pp. 70-6.

ROSSI DAL POZZO F., REALE M.C. (a cura di) (2014), *La cittadinanza europea*, Giuffrè, Milano.

RUBIO MARIN R. (ed.) (2014), *Human rights and immigration*, Oxford University Press, Oxford.

SANTORO G. (2020), *L'individuazione del datore di lavoro nei rapporti transnazionali*, "Eurojus", 4, pp. 252-68.

SAVY D. (2013), *La tutela della vittima dei reati nell'Unione europea. Le esigenze di tutela dei diritti fondamentali e la complementarietà della disciplina penale e civile*, Giuffrè, Milano.

SCARLATTI F., UNHCR (a cura di) (2020), *L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di* referral.*Linee guida per le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale*, UNHCR.

SCARLATTI P. (2023), *Soggetti deboli, Costituzione ed istanze della vulnerabilità*, "La Rivista Gruppo di Pisa", 1, pp. 266-76.

TIRABOSCHI M. (a cura di) (2014), *Jobs Act. Il cantiere aperto delle riforme del lavoro*, ADAPT Labor Studies, e-Book series, n. 25, in https://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/17799/mod_resource/content/10/ebook_vol_25.pdf.

TREU T. (2017), *Rimedi e fattispecie a confronto con i lavori della Gig-Economy*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT, n. 136.

TRIA L. (2019), *La Corte di Giustizia UE sul diritto di ogni lavoratore alle ferie annuali retribuite: nella duplice configurazione di pilastro del diritto sociale dell'Unione e di diritto individuale sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, "Lavoro Diritti Europa", 1, pp. 1-41.

TRIGGIANI E. (a cura di) (2012), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Cacucci, Bari.

TRONU D. (a cura di) (2020), *Le misure della vulnerabilità: un'applicazione a diversi ambiti territoriali*, Istat, Roma.

UNHCR (2014), *Global action plan to end statelessness: 2014-2024*, in https://www.unhcr.org/ibelong/global-action-plan-2014-2024/.

VAN NIEROP P., SCHÖNENBERG L., TERZIEV P.R. (2021), *Counteracting undeclared work and labour exploitation of third-country national workers*, European Platform Tackling Undeclared Work, Brussels.

VILLANI U. (2023a), *I principi della politica di asilo e d'immigrazione dell'Unione e il rischio di "Fortezza Europa"*, "Freedom Security and Justice: European Legal Studies", 2, pp. 5-20.

ID. (2023b), *Lezioni di diritto internazionale*, Cacucci, Bari (II ed.).