

## LA LEGISLAZIONE ITALIANA SUI LAVORATORI EXTRA-COMUNITARI

ANTONIO D'HARMANT FRANÇOIS \*.

### 1. *Le disposizioni amministrative*

Prima che l'ingresso ed il soggiorno, in Italia, dei lavoratori extra-comunitari fossero disciplinati dalla legge 30 dicembre 1986, n. 943, le « regole » essenziali erano costituite dalle disposizioni amministrative del Ministero del lavoro e della previdenza sociale; disposizioni di applicazione dell'art. 3 della legge 10 febbraio 1961, n. 5 (che aveva aggiunto un ultimo comma dall'art. 9 della legge 29 aprile 1949, n. 264) il quale dispone che « i lavoratori stranieri che chiedono di iscriversi nelle liste di collocamento devono essere muniti di permesso di soggiorno per motivi di lavoro o di documento equipollente previsto da Accordi internazionali ». Questi requisiti dovevano sussistere prima del loro ingresso in Italia e sulla base della richiesta di un datore di lavoro, cui incombeva di indicare le generalità del lavoratore, il tipo di occupazione, il trattamento giuridico-economico e la durata del contratto. L'autorizzazione, rilasciata dall'Ufficio provinciale del lavoro, era comunque condizionata all'accertamento (ed alla conseguente dichiarazione) di indisponibilità di lavoratori nazionali e comunitari idonei e disposti ad occupare il posto di lavoro offerto (una difforme e più favorevole disciplina era prevista per i lavoratori dei paesi dell'OCSE in conformità con la Decisione

---

\* *Ministero del lavoro e della previdenza sociale*

C (56) 258 del 30 ottobre 1953 e della relativa Raccomandazione; solo che la progressiva adesione di molti di tali paesi alla Comunità europea aveva ridotto notevolmente la validità di questo trattamento particolare).

Ben presto, però, prevalsero, nei fatti, le immigrazioni clandestine per cui si doveva ricorrere a « regolarizzazioni » amministrative a posteriori; veniva così meno qualsiasi tipo di controllo e si accettavano situazioni spesso consolidate, pur di avere da un lato posizioni giuridiche regolari e dall'altro una conoscenza di un fenomeno sempre meno marginale; questa prassi, talvolta generalizzata ad alcune attività (l'esempio più significativo è quello delle collaboratrici familiari) era comunque raccordata con la data di ingresso in Italia che man mano si riteneva opportuno spostare (l'ultima risale al 31 dicembre 1981). Tutto ciò in attesa di una disciplina *ad hoc* che avrebbe dovuto essere emanata in tempi brevi sia per l'accrescersi dell'ingresso e dell'utilizzo di lavoratori clandestini (non peculiare — ed è fin troppo noto — del nostro paese) sia perché, nel frattempo, si era ratificata, con la legge 10 aprile 1981, n. 158, la Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 143, approvata nella sessione della Conferenza del 24 giugno 1975.

Infatti, è agli inizi degli anni '80 che risalgono i primi disegni di legge di iniziativa governativa intesi da un lato a dettare norme per l'esercizio di un'attività lavorativa dipendente, e dall'altro a modificare il t.u. delle leggi di P.S. approvato con r.d. 18 giugno 1931, n. 773 (e del relativo regolamento di esecuzione r.d. 6 maggio 1940, n. 635) e successive modificazioni ed integrazioni.

## 2. *La Convenzione n. 143 dell'OIL*

La Convenzione n. 143, come viene messo in rilievo tra i *considerants*, si inquadra nel programma mondiale del-

l'occupazione dell'OIL ed ha come obiettivo principale quello di regolarizzare compiutamente le situazioni lavorative degli immigrati clandestini, nonché di evitare un incremento eccessivo dei movimenti migratori non controllati e le conseguenze negative sul piano umano e sociale. Secondo le disposizioni (che integrano precedenti strumenti della stessa Organizzazione sulla protezione dei lavoratori migranti e sulla politica dell'impiego), per arginare le « migrazioni in condizioni abusive », nella prima parte, gli Stati si impegnano in particolare: *a)* ad adottare le misure necessarie per eliminare le migrazioni clandestine e l'impiego illegale dei migranti; *b)* a predisporre, sul piano nazionale e internazionale, gli interventi necessari per stabilire contatti e scambi di informazione sui movimenti migratori; *c)* ad intervenire tempestivamente per rilevare il numero dei lavoratori migranti occupati illegalmente ed a fissare sanzioni amministrative, civili e penali per coloro che li occupano o che hanno organizzato i loro spostamenti; *d)* a consultare le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori sulle misure legislative ed amministrative da assumere per meglio disciplinare i movimenti dei lavoratori migranti; *e)* ad assicurare al lavoratore straniero, legalmente occupato e rimasto senza lavoro, al quale siano ritirati il permesso di soggiorno e quello di lavoro, lo stesso trattamento dei lavoratori nazionali che rimangono disoccupati (sicurezza dell'occupazione, riqualificazione e riadattamento professionali, ecc.); *f)* a far sì che il lavoratore migrante occupato, anche nel caso in cui la legislazione applicabile al rapporto di lavoro non sia stata rispettata, goda della parità di trattamento per i diritti in materia di remunerazione e sicurezza sociale acquisiti nei precedenti rapporti lavorativi. Nella seconda parte, che tratta dell'eguaglianza di trattamento dei lavoratori migranti e dei loro familiari, viene chiesto agli Stati di impegnarsi: *a)* a formulare ed applicare una politica che garantisca la parità di trattamento in materia di occupa-

zione, sicurezza sociale, diritti sindacali e culturali dei lavoratori migranti regolarmente residenti e dei loro familiari (per lavoratori migranti si intendono solo i lavoratori dipendenti, con esclusione dei frontalieri, degli artisti e professionisti, della gente di mare e di altre categorie del tutto marginali); *b*) a sollecitare la collaborazione delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori nell'attuazione della politica tendente a favorire l'inserimento dei lavoratori migranti e la concreta possibilità di esercitare i diritti loro riconosciuti e di beneficiare degli stessi vantaggi sociali dei nazionali; *c*) a facilitare il ricongiungimento dei nuclei familiari (e per familiari si intendono i coniugi, i figli e i genitori). Infine, gli Stati possono, se ritenuto opportuno: *a*) limitare la libera scelta del lavoro e la libera circolazione sul territorio degli immigrati al massimo per un periodo di due anni; *b*) regolamentare, dopo aver sentito le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, il riconoscimento delle qualifiche e dei certificati professionali ottenuti all'estero; *c*) restringere l'accesso sul territorio ad alcune categorie di lavoratori, quando ciò è necessario nell'interesse dello Stato.

Da questa, seppure sommaria, esposizione si deduce la indispensabilità di un provvedimento legislativo attuativo delle norme internazionali: occorre « regolarizzare » la posizione di tutti i lavoratori subordinati impiegati in Italia, fissare la normativa da osservare per i « nuovi ingressi », nonché i principi di parità effettiva per il trattamento giuridico-economico.

D'altronde, non si poteva non tener conto pure del fatto che, in sede comunitaria, con la Risoluzione del Consiglio del 9 febbraio 1976, nell'ambito di un programma di azione per i lavoratori migranti ed i loro familiari, si invitano gli Stati membri ad una stretta collaborazione, ad una lotta contro l'immigrazione clandestina, all'adozione di appropriate sanzioni, al rispetto degli obblighi da parte degli



imprenditori ed alla tutela dei diritti acquisiti dei lavoratori.

### 3. *Le iniziative legislative della VIII Legislatura*

In data 6 marzo 1982, era presentato al Senato della Repubblica (atto n. 1812) un disegno di legge d'iniziativa del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, con lo scopo appunto di recepire nell'ordinamento interno, in modo articolato, la Convenzione dell'OIL, anzitutto: *a)* per il riconoscimento del principio di parità del trattamento normativo, economico ed assicurativo ed in materia di diritti sindacali; *b)* per l'elevazione culturale e professionale e per l'inserimento nell'ambiente di vita e di lavoro; *c)* per la possibilità del rincongiungimento, a determinate condizioni, con il coniuge e i figli minori a carico (a questi familiari, dopo un anno di permanenza, poteva essere concessa l'autorizzazione al lavoro), ed anche con i genitori a carico per particolari motivi umanitari e familiari.

In secondo luogo, nel presupposto di una programmazione dell'occupazione dei cittadini extra-comunitari, in relazione alla situazione interna del mercato del lavoro, si prevedevano le procedure per l'accesso al lavoro subordinato e per gli adempimenti sia del datore di lavoro sia del lavoratore, che si sostanziano: *a)* nel condizionare l'ingresso del lavoratore al rilascio di autorizzazione al lavoro da parte dell'Ufficio provinciale del lavoro; *b)* nel subordinare il rilascio dell'autorizzazione alla indisponibilità dei lavoratori nazionali e comunitari professionalmente idonei e disposti ad accettare il lavoro offerto (la sua durata di validità era graduata nel tempo); *c)* nel divieto di autorizzazione per cittadini ammessi nel territorio nazionale per motivi diversi da quelli di lavoro dipendente. Si sanciva il diritto del disoccupato alla iscrizione nelle liste di collocamento ed a percepire la corrispondente indennità; e l'obbligo del

datore di lavoro, a fini di tutela del lavoratore, di comprovare all'Ufficio del lavoro, alla scadenza di ogni anno di occupazione, di avere osservato le clausole contrattuali e gli adempimenti in materia di previdenza sociale.

La terza parte del provvedimento riguardava l'irrogazione di sanzioni penali particolarmente gravi per il reato — considerato delitto — di mediazione e di reclutamento per chiunque avesse favorito l'ingresso illegale di lavoratori stranieri e a carico dei datori di lavoro che occupavano lavoratori sprovvisti dell'autorizzazione, nonché la previsione di disposizioni transitorie per la regolarizzazione delle situazioni illegali esistenti alla data del 31 dicembre 1981. Con questa ultima norma si riconosceva, disgiuntamente, sia ai datori di lavoro sia ai lavoratori, la possibilità di « sanare » le posizioni giuridiche derivanti da rapporti di lavoro in atto o pregressi (nel qual caso i lavoratori potevano chiedere l'iscrizione nelle liste di collocamento); in ogni caso, l'attività lavorativa effettivamente prestata prima della denuncia — da presentare agli Uffici del lavoro — era riconosciuta, entro i limiti prescrizionali, oltre che ai sensi dell'art. 2126 c.c., ai fini dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed in favore dei superstiti ed i relativi oneri erano calcolati sulla base dei minimali di retribuzione valevoli ai fini contributivi, da versare senza le maggiorazioni per ritardato pagamento.

Dopo ampia discussione in sede di Commissione lavoro, il disegno di legge era approvato, in Aula, dal Senato della Repubblica nella seduta del 3 novembre 1982, con alcune modifiche tra le quali: l'istituzione, presso il Ministero del lavoro, di una Consulta per i problemi dei lavoratori stranieri; l'equiparazione ai lavoratori italiani, ai fini dell'avviamento al lavoro, dei figli nati e residenti in Italia da padre straniero e madre italiana; la impossibilità per il lavoratore, nel corso della prima autorizzazione (di durata annuale), di cambiare settore e qualifica di assunzione; la isti-

tuzione di apposita lista di prenotazione per cittadini stranieri residenti all'estero, per ottenere una occupazione in qualità di addetto ai servizi domestici; lo spostamento al 30 settembre 1982 della data di ingresso in Italia, ai fini della regolarizzazione.

Il provvedimento fu preso in esame dalla Commissione lavoro della Camera dei deputati la quale intendeva modificarlo, ed in aspetti di non poco conto; il termine della legislatura non consentì la prosecuzione dell'*iter* parlamentare.

#### 4. *L'emanazione della legge 30 dicembre 1986, n. 943*

Anche nel corso della IX legislatura, si riproduce la questione di una presentazione separata — ma questa volta contestuale — di due disegni di legge (ciò che sarà motivo di ritardi nel prospettare al Parlamento l'avviso del Governo sulla complessa materia), l'uno, d'iniziativa del Ministro dell'interno, recante nuove norme sull'ingresso ed il soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato (atto Camera n. 3641 del 2 aprile 1986) che, peraltro, conteneva talune norme che integravano quello del Ministero del lavoro e che non avrà alcun seguito (è nuovamente oggetto di discussione e se ne presume la sua definizione perché ne sia investito il Parlamento); l'altro, d'iniziativa del Ministro del lavoro (atto Camera n. 3642 del 2 aprile 1986), largamente modificato rispetto al testo precedente e non soltanto per aver recepito quasi *in toto* quello approvato dal Senato nella legislatura precedente.

Lo schema, riaffermato il principio di parità in materia di lavoro sotto tutti i profili, demanda alle Regioni l'adozione di interventi per promuovere la formazione e la riqualificazione professionale dei lavoratori subordinati extra-comunitari, *nonché il loro inserimento nell'ambiente di vita e di lavoro*, con particolare riguardo all'apprendimento della lingua italiana. Inoltre, l'accesso di questa manodope-

ra deve essere di regola oggetto di programmazione sul territorio nazionale, tenendosi conto di reali fabbisogni qualitativi e quantitativi e della situazione del mercato interno del lavoro: una posizione importante continuano ad assumerla gli organi collegiali dell'impiego (commissioni centrali e regionali), che sono chiamati a formulare pareri e proposte, al Ministero del lavoro, quanto ai criteri e alle procedure riguardanti l'occupazione di questi lavoratori. Per queste ci si limita a dettare quelle minime indispensabili, nonché gli adempimenti cui sono tenuti sia il datore di lavoro, sia il lavoratore. Resta la graduazione nel tempo della durata di validità dell'autorizzazione al lavoro. Fin qui non molte diversità — comunque, pure le modifiche formali non sono indifferenti — dalle norme contenute nel d.d.l. precedente.

Innovazioni di non poco conto sono: la possibilità per i cittadini extra-comunitari, ammessi in Italia per motivi diversi da quelli di lavoro dipendente, di ottenere l'autorizzazione al lavoro (salvo quanto stabilito a favore del coniuge e dei figli a carico che hanno raggiunto il lavoratore), in via eccezionale e per ragioni di particolare rilevanza, da parte del Ministro dell'interno; le sanzioni principalmente per stroncare l'attività di mediazione o di reclutamento, con la c.d. regolarizzazione si va oltre quella delle situazioni lavorative pregresse o in atto per consentire la iscrizione, in appositi elenchi di inoccupati, a quei *cittadini* extra-comunitari presenti in Italia che intendano svolgere un'attività lavorativa subordinata; l'estensione, sempre per dette situazioni, dell'assicurazione contro la disoccupazione, ferma restando quella per l'invalidità, vecchiaia e per i superstiti (un altro d.d.l. del Ministro dell'interno (atto Camera n. 3641) all'art. 5 prevedeva che allo straniero compete l'assistenza sanitaria nelle forme assicurate dallo Stato alla generalità dei cittadini, secondo le norme dell'art. 5 del d.l. 30 dicembre 1979, n. 663, convertito in legge, con modifica-



zioni, della legge 29 febbraio 1980, n. 33; si stabiliva inoltre che « qualora lo straniero versi in condizioni di indigenza, è concessa l'assistenza economica e sanitaria in conformità alla convenzione europea di assistenza sociale e medica », ratificata con legge 3 luglio 1965, n. 929).

Mentre in sede governativa si procede al coordinamento dei provvedimenti del Lavoro e dell'Interno, la XI Commissione della Camera, prima in Comitato ristretto, eppoi in sede referente, esamina una serie di proposte di legge di iniziativa parlamentare, da ultimo unitamente al disegno di legge del Ministro del lavoro. Il testo unificato è approvato, in sede legislativa, il 7 maggio 1986 e passa all'esame del Senato della Repubblica (atto n. 1820) che, in Aula, l'11 dicembre 1986, apporta delle modifiche sostanziali: è determinante l'art. 16 che introduce norme per la regolarizzazione, del tutto identiche a quelle proposte dal Ministro del lavoro. Il 18 dicembre 1986 la Camera approva definitivamente il provvedimento e la legge 30 dicembre 1986, n. 943 è pubblicata sulla *Gazz. uff.* n. 8 del 12 gennaio 1987.

##### 5. *Il principio di parità nei suoi diversi aspetti*

Nell'art. 1 della legge n. 943/1986 si sancisce testualmente che « la Repubblica italiana, in attuazione della Convenzione dell'OIL n. 143 del 24 giugno 1975, ratificata con la legge 10 aprile 1981, n. 158, garantisce a tutti i lavoratori extra-comunitari legalmente residenti nel suo territorio e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani »; e fin qui si è sicuramente nell'ambito del lavoro dipendente, con la estensione ai familiari non solo di diritti connessi alla natura giuridica del rapporto (tipico l'esempio degli assegni familiari), bensì anche di alcuni diritti fondamentali in quanto cittadini. Vi è, poi, da tener presente che il successivo

art. 4 contiene la previsione per cui i lavoratori extra-comunitari, legalmente residenti in Italia ed occupati, hanno diritto al ricongiungimento con il coniuge e con i figli a carico non coniugati, considerati minori dalla legislazione italiana, che sono ammessi nel territorio nazionale e possono soggiornarvi per lo stesso periodo per il quale è ammesso il lavoratore sempreché questi sia in grado di assicurare ad essi normali condizioni di vita (a questi familiari del lavoratore, dopo un anno di soggiorno regolare, può essere accordata l'autorizzazione al lavoro; inoltre, lo stesso art. 4, al comma 3, consente, per motivi umanitari, l'ingresso ed il soggiorno anche ai genitori a carico, purché non a scopo di lavoro).

Nella seconda parte, l'art. 1 specifica dapprima che « la Repubblica italiana garantisce i diritti relativi all'uso dei servizi sociali e sanitari, a norma dell'art. 5 del d.l. 30 dicembre 1979, n. 663, convertito, con modificazioni, nella legge 29 febbraio 1980, n. 33 » (il rinvio a questa norma ha presentato dubbi applicativi, superati in parte in via interpretativa ed in parte con specificazioni normative anche in corso).

Infine, l'art. 1 stabilisce il diritto « al mantenimento dell'identità culturale, alla scuola ed alla disponibilità dell'abitazione, nell'ambito delle norme che ne disciplinano l'esercizio ». Norma che va posta in correlazione con l'art. 3 che definisce le attribuzioni — di ciò si dirà in prosieguo — del « Servizio per i problemi dei lavoratori immigrati extra-comunitari e delle loro famiglie », istituito presso la Direzione generale dell'impiego del Ministero del lavoro. Eppoi, più direttamente, con il successivo art. 9, in particolare quando dispone che: i lavoratori extra-comunitari possono chiedere il riconoscimento di titoli di formazione professionali acquisiti all'estero; essi possono partecipare a tutti i corsi di formazione e di riqualificazione programmati nel territorio della Repubblica; le Regioni, per favorire la

loro integrazione nella comunità italiana, promuovono appositi corsi di lingua e cultura italiana anche per i familiari e favoriscono la partecipazione a corsi di formazione e di inserimento al lavoro; il Ministro degli affari esteri, d'intesa con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, nell'ambito dei programmi di cooperazione previsti *ora* dalla legge 26 febbraio 1987, n. 49 (così sembra di poter ritenere), può predisporre progetti integrati per il reinserimento di lavoratori extra-comunitari nei paesi di origine (laddove ne esistano le condizioni e siano fornite idonee garanzie dai Governi dei paesi di provenienza); le Regioni, anche attraverso altri Enti locali, promuovono programmi culturali per i diversi gruppi nazionali su proposta della Consulta (vi si accennerà successivamente), la quale provvede a segnalare annualmente le iniziative idonee a raggiungere tali scopi, anche mediante corsi effettuati presso scuole superiori o istituti universitari; analogamente a quanto disposto per i figli dei lavoratori comunitari e per i figli degli emigrati italiani che tornano in Italia, sono attuati specifici insegnamenti integrati, nella lingua e cultura di origine. Completa questo indirizzo l'art. 8, comma 6, per il quale i servizi sociali degli enti locali di residenza provvederanno a facilitare le esigenze di inserimento nella comunità e la preventiva disponibilità di idonei alloggi, eventualmente istituendo apposite consulte.

6. *La programmazione dell'occupazione e le norme sull'incontro tra domanda ed offerta di lavoro*

L'art. 5, comma 1, del Titolo II prevede che il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sentite la Commissione centrale per l'impiego e la Consulta, fissa, d'intesa con i Ministri degli affari esteri e dell'interno, nel rispetto degli impegni comunitari e internazionali, le direttive di carattere generale in materia di impiego e di mobilità pro-

fessionale dei lavoratori subordinati extracomunitari. Si potrebbe distinguere, nel tentativo di un approccio sistematico, tra direttive per la programmazione dell'occupazione e quelle « operative » per l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro ai fini della costituzione del rapporto di lavoro.

Le prime riguardano: la presentazione e la raccolta delle domande dei lavoratori extra-comunitari legalmente residenti in Italia e, ove opportuno, di quelli dimoranti all'estero, che chiedano di essere avviati al lavoro alle dipendenze di una impresa operante sul territorio nazionale (lett. *a*); il censimento mensile delle offerte di lavoro risultate inevase presso le competenti commissioni regionali per l'impiego e la raccolta delle previsioni annuali riguardanti settori in cui l'andamento dell'occupazione sia prevalentemente stagionale (lett. *c*). Rientra in questa categoria, per quanto dispone l'art. 7, la possibilità, anche per le commissioni regionali per l'impiego, di programmare l'utilizzazione della manodopera, proveniente dall'estero, in relazione ad esigenze accertate dal locale mercato del lavoro.

Le seconde attengono: alla tenuta delle speciali liste di collocamento dei lavoratori extra-comunitari ed alla formazione delle relative graduatorie (norma, peraltro, transitoria, ai sensi dell'art. 5, comma 2); all'avviamento al lavoro, su richiesta numerica, dei predetti lavoratori, dopo che sia stata accertata, da almeno un mese, la indisponibilità di lavoratori italiani e comunitari ad accettare le relative offerte di lavoro.

Vi è da rimarcare che, in deroga alle disposizioni ora menzionate (e conseguentemente anche all'art. 8 che disciplina le procedure per l'accesso al lavoro), l'art. 10 prevede che « accordi bilaterali possono prevedere l'utilizzazione in Italia, con contratto di lavoro subordinato, di gruppi di lavoratori per l'esercizio di predeterminate opere o servizi limitati nel tempo » e che « al termine del rapporto di lavoro i lavoratori devono rientrare nel paese di provenien-



za » (negli stessi accordi devono essere stabilite procedure e modalità per il rilascio dell'autorizzazione al lavoro).

Comunque, ai sensi dell'art. 6, comma 1, per l'avviamento con chiamata nominativa e per i passaggi diretti, si applica la disciplina vigente per i lavoratori italiani; il successivo comma 2 prevede che l'assunzione di lavoratori extra-comunitari, da adibirsi ai servizi domestici, avviene con richiesta nominativa e l'autorizzazione al lavoro può essere rilasciata anche per l'instaurazione di una pluralità di rapporti che complessivamente assicurino un'occupazione a tempo pieno. Per quest'ultimi lavoratori, l'art. 3 della legge 16 marzo 1988, n. 81 stabilisce che è consentita l'instaurazione di rapporti di lavoro della durata non inferiore a ventiquattro ore settimanali, anche se effettuate presso più datori di lavoro; la stessa norma prevede la possibilità di stipulare contratti di lavoro a tempo parziale e a domicilio.

Infine, occorre tener presente, che per l'art. 6, ultimo comma, della legge n. 943, gli studenti, che frequentano istituti di istruzione italiani, pubblici e privati, di ogni ordine e grado, possono richiedere l'autorizzazione a prestare attività lavorativa a tempo determinato, durante i loro studi, per un periodo non superiore alle cinquecento ore annue.

#### 7. *Le procedure per l'accesso all'occupazione*

L'art. 8 regola l'ingresso di cittadini extra-comunitari per motivi di lavoro.

Essi devono essere muniti di apposito visto, rilasciato dalle competenti autorità consolari, sulla base di autorizzazioni al lavoro concesse dagli Uffici provinciali del lavoro, che possono rilasciarle, dopo aver accertato l'indisponibilità di lavoratori italiani e comunitari (nonché di quelli extra-comunitari iscritti in liste speciali o ordinarie) aventi qualifiche professionali per le quali le medesime sono state ri-

chieste, e previa verifica delle condizioni di lavoro offerte (già nella prassi amministrativa prima dell'emanazione della legge), che non possono essere inferiori a quelle stabilite, per i nazionali, dai contratti collettivi di categoria (principio che vige pure per i lavoratori nazionali).

Sempre a mente dell'art. 8, comma 4, detta autorizzazione ha validità biennale e riguarda le mansioni per le quali viene richiesta l'assunzione. Al riguardo valgano alcune precisazioni: poiché non è stata accolta la proposta contenuta in alcuni disegni o proposte di legge, per cui l'autorizzazione aveva validità differenziata in relazione alla durata del soggiorno, è possibile interpretare la disposizione nel senso che il legislatore ha inteso disciplinare una limitata validità esclusivamente per il primo rapporto di lavoro, dopo di che il dipendente extra-comunitario non ha obblighi ulteriori per la legislazione del lavoro, avendo acquisito la parità di diritti. Egualmente deve dirsi per la possibilità di mutamento di mansioni con lo stesso datore di lavoro, sebbene ciò possa costituire una violazione ma solo temporanea, di detto principio; mentre è conforme al dettato legislativo la stipulazione di un contratto con altro datore di lavoro, nei limiti temporali suddetti, purché restino invariate le mansioni (d'altronde, l'accertamento di indisponibilità attiene appunto a questo). Del resto, si è indirettamente confortati dall'art. 4, comma 2, per il quale, trascorsi ventiquattro mesi dal primo avviamento, i lavoratori extra-comunitari, disoccupati o in cerca di nuova occupazione, sono iscritti nelle liste ordinarie di collocamento; in altre parole, questi lavoratori sono considerati in una particolare posizione soltanto durante il primo periodo di due anni.

Nella stessa ottica l'art. 11 che sembra, peraltro, distinguere due ipotesi di risoluzione del rapporto di lavoro sempre in relazione a tale periodo. Difatti, si prevede che qualora il lavoratore extra-comunitario, prima che trascorran ventiquattro mesi dalla data di instaurazione del pri-

mo rapporto di lavoro, sia licenziato « ai sensi degli accordi vigenti in materia di licenziamenti collettivi », l'impresa che lo ha assunto, per consentirne il collocamento e l'assistenza economica, comunica l'avvenuto licenziamento all'Ufficio provinciale del lavoro, che ha rilasciato l'autorizzazione, per l'iscrizione nelle speciali liste di collocamento, con priorità rispetto a nuovi lavoratori extra-comunitari e con « obbligo » di ricerca prioritaria della nuova offerta di lavoro nella località nella quale dimori, ovvero in quelle viciniori (trattasi, in buona sostanza, di condizioni non sempre facilmente realizzabili e che, però, danno diritto a questo tipo di « precedenza »).

In caso, invece, di licenziamenti individuali, prima del termine di due anni, ovvero di dimissioni, il datore di lavoro deve darne comunicazione, entro cinque giorni dall'avvenuta cessazione del rapporto, all'Ufficio provinciale del lavoro, che ha rilasciato l'autorizzazione, per l'iscrizione nelle liste ordinarie di collocamento.

Evidente la differenza di trattamento tra le due ipotesi ora descritte, quantunque nella pratica finiscano con il non avere quel rilievo che teoricamente dovrebbero.

L'art. 11 stabilisce inoltre che: la perdita del posto di lavoro non costituisce motivo per privare il lavoratore extra-comunitario ed i suoi familiari legalmente residenti del permesso di soggiorno (comma 3); per la tutela di diritti derivanti dal rapporto di lavoro il lavoratore extra-comunitario può presentare ricorso innanzi al pretore in funzione di giudice del lavoro, a norma degli artt. 413 e segg. c.p.c. (comma 40); in caso di rimpatrio, il lavoratore extra-comunitario conserva i diritti previdenziali e di sicurezza sociale maturati e può goderne indipendentemente dalla vigenza di un accordo di reciprocità (comma 5).

Da ultimo, è da tener presente che, per l'art. 15, sono fatte salve le disposizioni concernenti l'ingresso ed il soggiorno degli stranieri in Italia, cioè quelle di cui al citato

t.u. poiché — come già detto — le modifiche del d.d.l. presentato dal Ministro dell'interno non sono state approvate.

#### 8. *L'organizzazione amministrativa*

Oltre agli organi statali e agli altri enti pubblici, che operano per garantire i diritti dei lavoratori italiani, per quelli extra-comunitari ne sono stati istituiti di altri particolari per venire incontro ai loro problemi altrettanto particolari (v. art. 2).

Innanzitutto, la Consulta, i cui compiti consistono essenzialmente nella promozione, con la partecipazione dei diretti interessati, di iniziative idonee alla rimozione degli ostacoli che impediscono l'effettivo esercizio dei diritti di cui essi godono (oltre che nei pareri da formulare ai sensi dell'art. 5). La Consulta è presieduta dal Ministro del lavoro e ne fanno parte rappresentanze dei lavoratori extra-comunitari, designati dalle associazioni più rappresentative operanti in Italia, rappresentanti delle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro dei diversi settori economici, esperti di vari Ministeri, rappresentanti delle autonomie locali e delle associazioni che operano nel campo dell'assistenza all'immigrazione.

Inoltre, presso il Ministero degli affari esteri è prevista apposita Commissione incaricata di promuovere e controllare l'applicazione degli accordi bilaterali e multilaterali, previsti dalla Convenzione OIL e stipulati per disciplinare i flussi migratori, la repressione delle intermediazioni illegali di manodopera anche nei paesi di provenienza e la collaborazione reciproca al fine di tutelare i diritti civili, sociali, economici e culturali dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie; la Commissione è composta dai Ministri degli affari esteri, dell'interno e del lavoro e della previdenza sociale (o loro delegati) e da rappresentanti designati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro.



Queste le più interessanti innovazioni dal punto di vista organizzatorio, accanto alle quali si può porre la istituzione del citato Servizio centrale che, secondo le direttive del Ministro del lavoro ed i pareri espressi dalla Consulta e dalla Commissione centrale per l'impiego, sollecita — secondo quanto testualmente disposto dall'art. 3, comma 1 — interventi o azioni per: *a)* l'informazione dei lavoratori extra-comunitari e qualunque altra forma di attività volta a garantire parità di diritti e doveri con i lavoratori italiani; *b)* la continuità dei flussi di informazione verso i consolati italiani all'estero e verso i consolati stranieri in Italia in relazione ai problemi dei cittadini dei rispettivi Stati; *c)* il censimento delle offerte di lavoro e le relative informazioni dei lavoratori extra-comunitari; *d)* l'inserimento dei lavoratori extra-comunitari nella nuova realtà sociale e la formazione professionale; *e)* il reperimento di alloggi; *f)* la tutela della lingua e della cultura dei lavoratori extra-comunitari e la loro istruzione; *g)* la tutela dell'associazionismo; *h)* l'assistenza sociale e la tutela dei diritti sindacali, fiscali e previdenziali dei lavoratori extra-comunitari; *i)* la tutela dei diritti dei lavoratori extra-comunitari in materia di invalidità e infortunistica, anche al momento del loro rientro; *l)* l'esame dei problemi relativi alle rimesse valutarie.

Opportunamente, la norma chiarisce che tali interventi ed azioni — alcune non sono invero indispensabili per l'affermato principio di parità — possono essere promosse direttamente o attraverso le amministrazioni e le istituzioni secondo le materie trattate: per un verso, quindi, il Servizio esercita funzioni d'istituto — e fin qui nulla di nuovo — e per altro assume una posizione di « centralità » nel senso che diventa organo di incentivazione rispetto ad attribuzioni estranee alle proprie.

### 9. *Il sistema sanzionatorio*

Il sistema sanzionatorio (v. art. 12) tende principalmente a colpire il fenomeno dell'immigrazione clandestina attraverso organizzazioni la cui attività ha contribuito, in maniera preoccupante, a renderlo più grave: ed infatti si stabilisce che « chiunque compia attività di intermediazione di movimenti illeciti o comunque clandestini di lavoratori migranti ai fini dell'occupazione in provenienza, o a destinazione del proprio territorio o in transito attraverso lo stesso, ovvero impieghi lavoratori immigrati extra-comunitari in condizioni illegali al fine di favorirne lo sfruttamento, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e, per ogni lavoratore reclutato, con la multa da lire 2 milioni a lire 10 milioni ».

È considerata, invece, reato contravvenzionale la violazione del datore di lavoro: quando egli occupa, alle sue dipendenze, lavoratori immigrati extra-comunitari, sprovvisti dell'autorizzazione al lavoro è prevista la comminazione di un'ammenda da lire 500 mila a lire 2 milioni e, nei casi più gravi, l'arresto da tre mesi ad un anno.

### 10. *Le esclusioni dal campo di applicazione della legge*

Dal campo di applicazione della legge — ai sensi dell'art. 14 — sono esclusi: i lavoratori frontalieri; gli stranieri ospiti per motivi di studio o di formazione professionale; gli stranieri occupati da organizzazioni o imprese operanti nel territorio della Repubblica italiana, che siano state ammesse temporaneamente, su domanda del datore di lavoro, per adempiere funzioni o compiti specifici, per un periodo limitato o determinato, che siano tenute a lasciare il paese quando tali funzioni o compiti siano terminati; gli stranieri occupati in istituzioni di diritto internazionale, i marittimi.

Per i lavoratori dello spettacolo in genere si è dettato un regime particolare: difatti, essi possono essere assunti

alle dipendenze dei datori di lavoro, per esigenze connesse alla realizzazione e produzione di spettacoli, su autorizzazione dell'Ufficio speciale per il collocamento dei lavoratori dello spettacolo o sue sezioni periferiche che provvedono, sentito il Ministero del turismo e dello spettacolo, previo nulla osta provvisorio dell'autorità provinciale di pubblica sicurezza. L'autorizzazione è rilasciata, salvo che si tratti di personale artistico ovvero di personale da utilizzare per periodi non superiori a tre mesi, prima che il lavoratore extra-comunitario entri nel territorio nazionale. I lavoratori extra-comunitari autorizzati a svolgere attività lavorativa subordinata nel settore dello spettacolo non possono cambiare settore di attività né la qualifica di assunzione. Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con quello del turismo e dello spettacolo, determina le procedure e le modalità per il rilascio dell'autorizzazione.

Più in generale, si stabilisce che la legge non si applica ai cittadini degli Stati membri della CEE ed ai lavoratori extra-comunitari per i quali sono previste norme particolari più favorevoli anche in attuazione di accordi internazionali (comma 3) e che rimangono ferme le disposizioni che prevedono il possesso della cittadinanza italiana per lo svolgimento di determinate attività (comma 4).

#### 11. *Le norme transitorie*

Il titolo IV, all'art. 16, reca una dettagliata disciplina per la regolarizzazione delle posizioni lavorative pregresse e di quelle in corso; di cui, peraltro, considerata la sua transitorietà, si danno solamente i cenni principali.

Anzitutto, al comma 1, si dispone che, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, e cioè entro il 27 aprile 1987 i lavoratori extra-comunitari che, a qualsiasi titolo, a tale data (27 gennaio 1987), risiedevano o dimoravano in Italia, nonché i datori di lavoro che, alla stessa da-

ta, li impiegavano, senza autorizzazione sarebbero stati tenuti a darne comunicazione all'Ufficio provinciale del lavoro competente per territorio, per la definizione della loro posizione. Il termine, in considerazione del non eccessivo numero di regolarizzazioni rispetto alle previsioni, è stato progressivamente differito, con i dd.ll. 27 aprile 1987, n. 154, 27 giugno 1987, n. 242 e 28 agosto 1987, n. 353 (che, tra l'altro, apportavano anche modifiche sostanziali), fino al 31 dicembre 1987; la non conversione anche di quest'ultimo ha comportato la decisione di trasformarlo in disegno di legge governativo (atto Camera n. 1874, presentato il 13 novembre 1987) nel quale vi è la previsione per regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei citati decreti ed un ulteriore differimento del termine per la regolarizzazione (28 febbraio 1988); la relativa legge n. 81/1988 ha fissato definitivamente questo termine al 30 settembre 1988.

Per il comma 3, sempre dell'art. 16, l'ufficio è tenuto a rilasciare l'autorizzazione al lavoro a detti lavoratori ovvero ad iscrivere quelli disoccupati nelle (speciali) liste di collocamento.

Una volta effettuata la c.d. sanatoria, l'attività lavorativa (v. comma 8), prestata prima della relativa richiesta, è riconosciuta, salvo avvenuta decorrenza della prescrizione, oltre che ai sensi dell'art. 2126 c.c., anche per le assicurazioni generali per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti e la disoccupazione involontaria; l'art. 4, comma 1, della legge n. 81/1988 ha stabilito che i datori di lavoro che abbiano provveduto o provvedano alla regolarizzazione sono obbligati anche al pagamento delle quote di contribuzione relative all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, contro la tubercolosi ed al trattamento economico di malattia e di maternità; i contributi sono calcolati sui minimali retributivi valevoli ai fini contributivi e da versare senza le maggiorazioni per ritardato pagamento.



Infine, per gli adempimenti contributivi, si sono avute varie proroghe del termine inizialmente previsto, ora differito al 31 dicembre 1988 (v. art. 4, comma 2, legge n. 81/1988).

Di particolare interesse è anche il comma 6, per il quale, entro il termine più volte menzionato, i datori di lavoro che intendono assumere, con rapporto di lavoro subordinato, lavoratori extra-comunitari, presenti in Italia alla data del 27 gennaio 1987, possono chiedere l'autorizzazione (richiesta nominativa), anche se gli stessi non sono iscritti nelle liste.

L'art. 17, comma 1, prevede, poi, che contro ogni eventuale diniego concernente questi adempimenti (e, quindi, si tratti di provvedimenti dell'autorità di P.S., così come dell'ufficio del lavoro) è ammesso ricorso da parte dell'interessato innanzi alla magistratura amministrativa.

È ovvio — sebbene il comma 4 lo abbia voluto ribadire — che, esaurita questa procedura, ai lavoratori interessati sono riconosciuti tutti i diritti in osservanza al principio di parità; mentre il datore di lavoro ed il lavoratore che non ottemperino agli obblighi di cui al comma 1, sono, rispettivamente, puniti con le sanzioni previste dall'art. 12, comma 2 e con la sanzione amministrativa da lire 100.000 a lire 500.000.

## 12. *Alcune conclusioni*

A questo punto, dopo i commenti alle diverse disposizioni della legge n. 943/1986, alcune conclusioni di massima.

Vi è da considerare, in generale, che questa ha costituito, per l'Italia, un adempimento non soltanto ad un obbligo giuridico, derivante segnatamente dalla ratifica della Convenzione n. 143 dell'OIL, bensì ad un « obbligo morale », principalmente perché ha dato la possibilità ai lavora-

tori extra-comunitari (nonché ai datori di lavoro) di regolarizzare situazioni per così dire anomale, non esclusivamente rispetto alle norme di diritto del lavoro.

Si deve, poi, sottolineare come da tutte le disposizioni traspaia, in tutta evidenza, l'affermazione del principio di parità — determinante sotto il profilo giuridico e sociale — che tocca aspetti che vanno ben al di là della posizione di lavoratore subordinato; con ciò adeguandosi alle previsioni delle norme internazionali anche per quanto riguarda i ricongiungimenti familiari. È stato un atto di giustizia sostanziale che non poteva non essere adottato, pena, il continuare a rimanere in una condizione chiaramente contraddittoria rispetto ai principi comuni dell'ordinamento internazionale ed alle norme fondamentali che ispirano il nostro ordinamento.

In secondo luogo, nell'economia di tutto il provvedimento, l'art. 16 finisce con l'esserne parte essenziale per quella indispensabile trasparenza quali-quantitativa di questo segmento della manodopera che, particolarmente in certe zone e per certe mansioni, ha una incidenza non indifferente. Si potrebbe obiettare che, malgrado le ripetute proroghe del termine per dette regolarizzazioni, queste se hanno dato risultati ragguardevoli, complessivamente non hanno avuto quei riscontri che si riteneva potessero avere, avendo presenti le stime che, in relazione a ciò, derivano dalle indagini condotte da alcuni istituti e centri di ricerca. Pure ad ammettere — e si è di questo convinti — che si tratti di stime per eccesso, non è da scartare aprioristicamente — anzi, tutto l'opposto — che sussistano ancora posizioni irregolari per cause di vario ordine; quantunque, in via amministrativa, si sia cercato, interpretando le disposizioni legislative secondo logica, di ampliare le opportunità di regolarizzazione ai cittadini extra-comunitari, nel presupposto, concreto almeno parzialmente, della impossibilità di dimostrare di aver prestato, sia pure occasionalmente,

un'attività lavorativa subordinata (ma vi è tutta una « fascia » di lavoratori indipendenti in favore dei quali si sarebbe dovuto procedere con il provvedimento del Ministero dell'interno, malgrado le remore di non scarsa importanza). È, comunque, questo, un problema sul quale occorre riflettere e che non chiama in causa la responsabilità dei soli organi del Ministero del lavoro: esso, nel tempo, potrebbe assumere connotazioni di una certa portata e forse tali da richiedere interventi di natura straordinaria per mettere ordine (la frase evidentemente va intesa nei suoi giusti termini) in un settore dove il permanere di sacche di lavoro non istituzionale (questo vale anche per i lavoratori italiani) non può non destare preoccupazioni ai fini di una politica occupazionale che, pur con quel tanto di relativa approssimazione insita nella individuazione del fenomeno della disoccupazione, si basi su certezze tali da poter predisporre gli strumenti, giuridici e non, per farvi fronte con mezzi adeguati e produttivi di risultati positivi.

Queste considerazioni inducono ad altra di non poco rilievo. È noto come agli ingressi illegali non si sia posto fine e questi assumono le forme più disparate, tant'è che bisognerebbe adottare misure adatte ad infrenarli; anche se pragmaticamente ci si deve render conto delle difficoltà esistenti non tanto o non soltanto per reprimere il comportamento delle imprese che non ottemperano ai precetti di legge (e non sono da trascurare pure le conseguenze negative sulla competitività di quelle che rispettano le norme di legge e di contratto, sotto l'aspetto del trattamento economico-normativo corrisposto), quanto per impedire afflussi continui che aggravano ancor più la situazione già in un certo qual senso stabilizzatasi nelle irregolarità. Sta di fatto che la legge n. 943/1986 se è disattesa, non lo è affatto sistematicamente né indiscriminatamente poiché le inadempienze concernono determinati settori o comparti ed unità produttive di certe dimensioni; e che nelle procedure pre-

viste per i nuovi ingressi è sottinteso un equilibrato temperamento di interessi che, per molte condizioni, potrebbero divergere probabilmente non nell'immediato ma quasi sicuramente in prospettiva, considerati i diritti in materia di formazione professionale. E non è che garanzie, in questo senso, difettino. Infatti, il pieno e responsabile coinvolgimento degli organi collegiali dell'impiego a livello centrale e regionale, nonché della Consulta, per le direttive di massima da emanare da parte del Ministro del lavoro — ciò che sarà realizzabile allorché si avrà cognizione esatta dello stato attuale — sta a dimostrare che la legge ha inteso rafforzare il concetto che la regolamentazione dell'accesso di ulteriore manodopera (e degli eventuali flussi comunitari si deve potenzialmente tenere conto) avvenga secondo comprovate esigenze oggettive e che necessita attentamente considerare le ripercussioni sul mercato del lavoro interno: molto consiste — e non pare inutile insistervi — nella predisposizione di controlli sui movimenti migratori clandestini e più che altro sulle organizzazioni che li supportano.