# Mercato del lavoro, vulnerabilità e integrazione delle persone migranti

## Pratiche e modelli di inclusione

a cura di
**Luisa Corazza**
**Maria Teresa Ambrosio**

**Diritto del Lavoro**
NEI SISTEMI GIURIDICI NAZIONALI, INTEGRATI E TRANSNAZIONALI

**Collana fondata da Giuseppe Pera**
**Diretta da Franco Liso, Luca Nogler e Silvana Sciarra**

FRANCOANGELI

Diritto del Lavoro
NEI SISTEMI GIURIDICI NAZIONALI, INTEGRATI E TRANSNAZIONALI

FRANCOANGELI

*Collana fondata da Giuseppe Pera*

*Diretta da Franco Liso, Luca Nogler e Silvana Sciarra*

**Comitato scientifico:** Maria Vittoria Ballestrero (Università di Genova) – Luisa Corazza (Università del Molise) – Nicola Countouris (University College London) – Bruno De Witte (University of Maastricht) – Maximilian Fuchs (Katolische Universität Eichstät-Ingolstadt) – Antonio Lo Faro (Università di Catania) – Magdalena Nogueira Guastavino (Universidad Autónoma de Madrid) – Paolo Pascucci (Università di Urbino) – Roberto Pessi (Università Luiss Guido Carli) – Roberto Romei (Università di Roma 3) – Valerio Speziale (Università di Pescara) – Quanxing Wang (Shanghai University of Finance and Economics)

**Redazione:** Maria Paola Aimo (Università di Torino) – Matteo Borzaga (Università di Trento) – Orsola Razzolini (Università di Milano)

I contributi pubblicati sono sottoposti a referaggio anonimo “double blind”

Con l’integrazione innescata dalla globalizzazione dei mercati economici e finanziari, il diritto del lavoro è entrato dovunque in una fase di ripensamento dei propri presupposti sistematici e valoriali. I sistemi nazionali tendono a integrarsi in quelli sovranazionali e si affermano nuove relazioni transnazionali, che richiedono di essere individuate, analizzate e regolamentate con strumenti vincolanti e non. La prestigiosa Collana di diritto del lavoro, già diretta dall’indimenticato Giuseppe Pera, viene così riattivata in un contesto che presenta forti elementi di novità, sia dal punto di vista dei fenomeni regolati, sia delle risposte regolative, sia della metodologia d’analisi.

La Collana, aperta a contributi relativi a tutti i sistemi giuridici, intende favorire il confronto con le nuove prassi internazionali e con l’analisi economica, nella prospettiva di misurare le conseguenze delle diverse scelte regolative. I direttori auspicano che il confronto tra sistemi nazionali di diritto del lavoro possa essere il frutto di analisi comparate metodologicamente corrette, aperte all’analisi del contesto socio-economico, culturale e antropologico di riferimento.

Nella consapevolezza che il diritto del lavoro oggi non possa prescindere da un dialogo sistematico con le altre discipline giuridiche, né da un confronto con l’evoluzione del pensiero giuridico nel contesto europeo e “mondiale”, la Collana intende ospitare contributi di studiosi non solo italiani ed è aperta alla prospettiva di pubblicazioni in lingue diverse. Per raggiungere questi obiettivi, la Collana ospita nel comitato scientifico studiosi di varie nazionalità, in modo che siano rappresentate le culture accademiche delle differenti parti del pianeta.

La Collana vuole, inoltre, contribuire a un’esigenza di rinnovamento che è ormai ampiamente avvertita nell’accademia italiana e dedica la massima attenzione alla verifica della qualità dei prodotti scientifici, utilizzando rigorosi criteri di valutazione.

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137




Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (http://bit.ly/francoangeli-oa).

**FrancoAngeli Open Access** è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più: Pubblica con noi

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

# Mercato del lavoro, vulnerabilità e integrazione delle persone migranti

## Pratiche e modelli di inclusione

a cura di
**Luisa Corazza**
**Maria Teresa Ambrosio**

Diritto del Lavoro
NEI SISTEMI GIURIDICI NAZIONALI, INTEGRATI E TRANSNAZIONALI

FRANCOANGELI

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Il volume è stato pubblicato con il contributo
del Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi del Molise.

Isbn edizione cartacea: 9788835194439
Isbn e-book Open Access: 9788835199137

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Pubblicato con licenza *Creative Commons*
*Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale*
(CC-BY-NC-ND 4.0).
Sono riservati i diritti per Text and Data Mining (TDM), AI training e tutte le tecnologie simili.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore.*
*L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni*
*della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito*
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it

Gli eventuali link attivi e QR code inseriti nel volume sono forniti dall'autore.
L'editore non si assume alcuna responsabilità sui link attivi e QR code ivi contenuti
che rimandano a siti non appartenenti a FrancoAngeli.

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

# Indice

**Introduzione. Migrazioni, vulnerabilità e inclusione: prospettive interdisciplinari tra modelli e pratiche**
*di Luisa Corazza e Maria Teresa Ambrosio* pag. 11
1. L'intreccio tra migrazioni e vulnerabilità » 11
2. Spigolature della vulnerabilità » 12
3. Esperienze progettuali e interventi territoriali: il percorso di un gruppo di ricerca » 14
4. Il volume e i suoi contributi » 19
Riferimenti bibliografici » 23

**Sezione I**
**Modelli e attori dell'integrazione**

**1. Costruire l'inclusione. Prassi e prospettive dell'educazione interculturale nel Sistema di Accoglienza e Integrazione**
*di Giulia Messere* » 27
1. Il Sistema di Accoglienza e Integrazione nell'educazione interculturale a scuola e nei progetti di accoglienza. Un'esperienza di osservazione partecipante per l'integrazione » 27
2. Educazione interculturale e inclusione scolastica: tra produzioni normative e prassi di integrazione » 31
3. Tra inclusione scolastica e integrazione socioculturale: il ruolo educativo nei progetti del Sistema di Accoglienza e Integrazione » 34
4. Conclusioni » 39
Riferimenti bibliografici » 41



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

**2. Modelli territoriali, istituzionali e operativi di accoglienza e integrazione: il ruolo della prefettura**
*di Ernesto Marseglia* pag. 44
1. Introduzione: il ruolo della prefettura nel sistema di accoglienza » 44
2. Cenni storici e normativi del diritto dell'immigrazione » 45
3. Il sistema attuale: la prima accoglienza » 46
4. Alcuni dati sul Molise » 50
5. La prefettura al centro del sistema di ingresso, accoglienza e integrazione » 53
6. Conclusioni » 54
Riferimenti bibliografici » 57

**3. Le sfide dell'inclusione sociale dei minori stranieri non accompagnati nelle aree interne: identità, agency e pratiche di comunità nelle sperimentazioni della Regione Molise**
*di Mariangela D'Ambrosio* » 60
1. Introduzione » 60
2. L'*Agency* e il riconoscimento nei percorsi di inclusione sociale dei minori stranieri non accompagnati » 61
3. Comunità locali, welfare, appartenenza: le sfide n(d)elle aree interne » 65
4. Il ruolo del Servizio Sociale Professionale: tra protezione e valorizzazione della soggettività » 67
5. Conclusioni provvisorie » 75
Riferimenti bibliografici » 76

**4. Dalla gestione emergenziale alla governance territoriale: la presa in carico dei minori stranieri non accompagnati tra rete multilivello e sperimentazione**
*di Laura Sorrentino* » 81
1. La presa in carico dei minori stranieri non accompagnati alla luce del Vademecum sulle vulnerabilità » 81
2. Gli attori della presa in carico: una rete multilivello di governance e servizi » 84
3. Governance territoriale e sperimentazione: il caso del Centro di accoglienza straordinaria di Sepino » 89
4. Brevi riflessioni finali » 91
Riferimenti bibliografici » 92



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

**Sezione II**
**Soggetti vulnerabili e azioni di intervento**

**5. Intersezioni di vulnerabilità: la condizione femminile migrante nel mercato del lavoro italiano**
*di Rossella Ciavarella* pag. 97
1. Migrazioni e genere: alcune considerazioni introduttive » 97
2. La femminilizzazione dei flussi migratori in Italia » 100
3. Genere e status giuridico: l'accesso per motivi di lavoro » 104
4. Brevi considerazioni conclusive » 110
Riferimenti bibliografici » 111

**6. Lo sfruttamento del lavoro minorile fra problemi definitori e strategie di contrasto**
*di Marco Chiaramonte* » 113
1. Lavoro e sfruttamento minorile: alcuni dati di un fenomeno attuale » 113
2. Problemi definitori e declinazioni dello sfruttamento del lavoro minorile » 115
3. Le criticità della disciplina legale » 119
4. Alcune proposte per contrastare lo sfruttamento del lavoro infantile » 124
Riferimenti bibliografici » 127

**7. Da minori stranieri non accompagnati a neomaggiorenni: un ponte tra accoglienza e lavoro**
*di Ivana Santoro* » 130
1. Il percorso ad ostacoli dei minori stranieri non accompagnati: accoglienza, formazione e lavoro » 130
2. L'ingresso nel "mondo dei grandi": i permessi di soggiorno del neomaggiorenne » 135
3. La via guidata del prosieguo amministrativo » 140
4. Integrazione e territorio: l'esperienza del sistema di accoglienza nella provincia di Campobasso » 145
Riferimenti bibliografici » 152



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

**Sezione III**
**Mercato del lavoro e formazione**

**8. L'accesso all'istruzione superiore e il riconoscimento dei titoli accademici dei richiedenti e titolari di protezione internazionale: profili normativi, criticità applicative e modelli di inclusione**
*di Vincenzo Del Gaiso* pag.157
1. Introduzione e obiettivi della ricerca » 157
2. Inquadramento normativo: fonti internazionali e unionali. La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e i Patti Onu » 158
3. L'ordinamento italiano: il fondamento costituzionale del diritto all'istruzione » 165
4. La situazione critica dei richiedenti asilo: esclusione sistemica » 168
5. Il problema del riconoscimento dei titoli accademici e il programma Cimea for Refugees » 171
6. Il concetto di "corridoi universitari" nel diritto internazionale. Il progetto Unicore » 173
7. Proposte di riforma e conclusioni » 176
Riferimenti bibliografici » 178

**9. Il Programma Gol Molise e l'integrazione lavorativa dei migranti nel settore edile: iniziative territoriali, criticità e proposte per un efficace coinvolgimento dei fondi paritetici interprofessionali**
*di Giovanni Di Corrado* » 181
1. Il Programma Gol e il ruolo dei Fondi paritetici interprofessionali nella formazione professionale » 181
2. Struttura e attuazione del Programma Gol nella Regione Molise » 185
3. L'inclusione socio-lavorativa dei richiedenti e titolari di protezione internazionale e altri cittadini stranieri in condizioni di vulnerabilità: il progetto formativo molisano "Costruendo Lavoro" » 191
4. Proposte funzionali per il potenziamento del progetto molisano nel settore edile mediante i Fpi per la promozione di una occupazione regolare e di qualità » 198
Riferimenti bibliografici » 202



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

**Sezione IV**
**Contrasto allo sfruttamento e tecniche di inclusione**

**10. Lo sfruttamento lavorativo dei migranti in agricoltura: spunti di riflessione a partire da un caso di caporalato in Molise**
*di Francesco Belmonte* pag. 207
1. Le vicende di Campomarino » 207
2. Il "terreno" dello sfruttamento lavorativo » 209
3. Il *restyling* della fattispecie criminosa ad opera della l. n. 199/2016 » 212
4. Gli incerti confini dell'art. 603-*bis* c.p. e l'apporto della giurisprudenza » 216
5. Lo sfruttamento lavorativo tra prevenzione e repressione: la centralità del sistema ispettivo e i più recenti interventi normativi » 220
6. Riflessioni conclusive » 226
Riferimenti bibliografici » 228

**11. Caporalato, sfruttamento e resistenze sociali: pratiche di inclusione e ruolo del Terzo Settore. Il caso dell'Associazione NoCap nella Piana del Sele e nella Piana di Sibari**
*di Giuseppe Zarrella* » 231
1. Profili introduttivi e campo di osservazione » 231
2. Note metodologiche » 233
3. La declinazione del caporalato nel Sud Italia e la lacuna lasciata dal diritto del lavoro » 236
4. Il caporalato agricolo come sistema strutturale » 239
5. Il ruolo silente del Terzo Settore nella lotta al caporalato » 243
6. Le *best practices* introdotte dal modello dell'Associazione NoCap: *people before profit* » 246
7. Note conclusive » 253
Riferimenti bibliografici » 255



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

# Introduzione
# Migrazioni, vulnerabilità e inclusione: prospettive interdisciplinari tra modelli e pratiche

*di Luisa Corazza* e Maria Teresa Ambrosio***

Sommario: 1. L'intreccio tra migrazioni e vulnerabilità – 2. Spigolature della vulnerabilità – 3. Esperienze progettuali e interventi territoriali: il percorso di un gruppo di ricerca – 4. Il volume e i suoi contributi.

## 1. L'intreccio tra migrazioni e vulnerabilità

L'esperienza migratoria è caratterizzata da molteplici fattori di complessità, che rendono sempre più difficile l'intervento delle politiche pubbliche: parlare di immigrazione significa, infatti, affrontare un fenomeno articolato e polimorfo, dal punto di vista dei soggetti coinvolti, delle geografie implicate, dei mercati sfidati, delle epoche storiche. In questo intreccio, le persone migranti presentano un diverso grado di fragilità, che incide sui percorsi di accoglienza, sulle necessità e possibilità di formazione, infine sulle potenzialità di inserimento nel mercato del lavoro.

Da qui nasce l'attenzione del diritto per l'intreccio tra migrazioni e vulnerabilità[1] e, di conseguenza, la necessità di analizzare il fenomeno migratorio indossando anche lenti che intersecano e tengono in considerazione le specificità soggettive delle persone migranti.

L'ordinamento europeo e quello nazionale hanno progressivamente riconosciuto la condizione di vulnerabilità in specifiche figure o categorie di migranti, divenute destinatarie di una protezione rafforzata.

* Luisa Corazza è professoressa ordinaria di diritto del lavoro nell'Università degli Studi del Molise e direttrice del Centro di ricerca per le Aree Interne e gli Appennini (ArIA).

** Maria Teresa Ambrosio è assegnista di ricerca di diritto del lavoro nell'Università degli Studi del Molise.

1. Goodin, 1985; Giolo, Pastore, 2018.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

La Direttiva 2013/33/Ue, relativa alle condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, ricomprende tra le persone vulnerabili i minori, e in particolare i minori stranieri non accompagnati, le persone con disabilità, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime di tratta di essere umani e coloro che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza, infine le persone affette da gravi malattie o disturbi mentali (art. 21). Il recepimento della Direttiva 2013/33 nell'ordinamento italiano si deve al d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, noto anche come decreto accoglienza, il cui articolo 17 prevede misure specifiche a tutela delle persone in condizioni di particolare vulnerabilità.

Come si avrà modo di approfondire nel prosieguo del volume, tra le categorie individuate i minori stranieri non accompagnati occupano una posizione di rilievo, rappresentando una delle figure più emblematiche in cui esperienza migratoria, condizioni di fragilità e vulnerabilità si intrecciano. Ma la vulnerabilità soggettiva si allarga anche ad altri soggetti, come i neomaggiorenni, le donne e le vittime di sfruttamento lavorativo[2].

## 2. Spigolature della vulnerabilità

La legge 7 aprile 2017, n. 47, nota come "Legge Zampa", ha segnato un passaggio decisivo in tema di minori, introducendo un sistema organico di protezione che riconosce al minore straniero non accompagnato parità di trattamento rispetto ai minori cittadini italiani ed europei, indipendentemente dallo status migratorio. Tra i vari interventi, la disciplina ha rafforzato i diritti fondamentali dei minori, istituito la figura del tutore volontario, vietato i respingimenti alla frontiera e regolato le procedure di identificazione e accertamento della minore età, ponendo al centro di ciascuna azione, quale criterio guida, l'interesse superiore del minore, in armonia con l'art. 3 della Convenzione Onu sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza del 1989[3].

Se considerata non soltanto come condizione riferibile a una specifica categoria, ma come dimensione trasversale che connota l'esperienza migratoria nel suo complesso, la vulnerabilità interessa anche ulteriori profili, tra i quali quello dei neomaggiorenni.

Il passaggio alla maggiore età rappresenta invero uno snodo particolarmente delicato, nel quale i percorsi di inclusione avviati rischiano di interrompersi con conseguente esposizione a nuove forme di vulnerabilità, intese come pre-

2. Faleri, 2025.
3. Valente, 2025.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

carietà sociale ed economica. In questo quadro si colloca l'istituto del prosieguo amministrativo, previsto dall'art. 13 della legge 47/2017, che consente – su decisione del Tribunale per i minorenni – di proseguire il percorso di protezione e accompagnamento fino al ventunesimo anno di età, laddove ciò risulti necessario per il completamento del percorso di integrazione iniziato verso l'autonomia, continuando così a beneficiare di misure di accoglienza.

Anche i migranti fino ai 25-30 anni di età (si pensi ai giovani adulti ex minori stranieri non accompagnati; ai giovani adulti ex minori accompagnati; alle c.d. seconde generazioni; ai giovani giunti attraverso percorsi di ricongiungimento familiare o in qualità di richiedenti protezione internazionale) presentano un profilo di vulnerabilità particolarmente significativo. I percorsi di formazione professionale e l'inserimento nel mercato del lavoro dei giovani migranti sono infatti spesso segnati da specifiche criticità e ostacoli, riguardanti lo *status* giuridico, il rinnovo del permesso di soggiorno, il difficile riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero, le barriere linguistiche, ma anche le forme di discriminazione dirette e indirette che incidono in modo rilevante sull'inclusione sociale e sull'integrazione lavorativa, alimentando precocemente rischi di marginalizzazione e precarietà economica.

La vulnerabilità assume poi ulteriori tratti peculiari se si guarda alla condizione delle donne migranti[4]. L'intersezione tra genere, cittadinanza e, in taluni casi, *status* giuridico e posizione socio-economica contribuisce a determinare un progressivo deterioramento delle condizioni di inserimento lavorativo, che incide tanto sull'accesso al lavoro quanto sulla qualità dell'occupazione. Ciò che si verifica frequentemente è una marcata sovraesposizione alla segregazione occupazionale (le donne migranti risultano spesso concentrate in settori produttivi caratterizzati da scarsa tutela ed elevata precarietà, come accade nell'ambito del lavoro domestico e di cura[5]) e a molteplici forme di sfruttamento. Accanto allo sfruttamento lavorativo si affiancano talvolta forme di violenza e abuso a carattere sessuale: le donne migranti sono potenzialmente più esposte a minacce, molestie e aggressioni non solo nei luoghi di lavoro, ma anche nei contesti di vita quotidiana, inclusi i mezzi di trasporto e gli alloggi. Nel loro insieme, tali dinamiche concorrono ad accentuarne il livello di fragilità, povertà ed emarginazione sociale[6].

Un'ulteriore manifestazione della vulnerabilità riguarda infine la condizione dei migranti adulti già inseriti nel mercato del lavoro[7]. La combinazio-

4. Giammarinaro, Palumbo, 2024.
5. Chiaromonte, 2025(a).
6. Sul tema v. D'Onghia, 2024; Ambrosio, Omizzolo, 2025, 127-128.
7. Chiaromonte, 2013; Chiaromonte, 2023; D'Onghia, de Martino, 2025.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

ne di molteplici fattori strutturali – quali la precarietà del titolo di soggiorno, la dipendenza economica dal datore di lavoro, le asimmetrie informative e la segmentazione del mercato del lavoro, che tende a collocare la manodopera straniera in settori a bassa qualificazione e ad alta intensità di lavoro – facilitano l'inserimento e la permanenza in un mercato del lavoro secondario o parallelo, caratterizzato da irregolarità, sfruttamento e caporalato. Il fenomeno dell'intermediazione illecita e dello sfruttamento del lavoro[8], tipizzato dal Codice penale attraverso la fattispecie di cui all'art. 603-*bis*, mostra con particolare evidenza come la vulnerabilità possa tradursi in una compressione sostanziale dei diritti fondamentali, incidendo non solo sulle condizioni salariali e di lavoro (orario di lavoro, riposi, ferie, sicurezza e salute) ma anche sulla dignità stessa della persona[9].

## 3. Esperienze progettuali e interventi territoriali: il percorso di un gruppo di ricerca

In questo quadro e su tali premesse si colloca il presente volume, i cui contributi si articolano lungo direttrici tra loro complementari e dialoganti, combinando riflessione teorica, studi di caso ed esperienze progettuali. L'attenzione è rivolta tanto alle criticità che incidono sui percorsi di inclusione sociale e lavorativa della popolazione migrante, quanto all'analisi di modelli di accoglienza, pratiche virtuose di integrazione ed esperienze territoriali capaci di favorire l'inserimento nei percorsi di formazione professionale e nel mercato del lavoro nei diversi contesti territoriali esaminati.

Preme sottolineare che l'opera collettanea qui presentata si inserisce nel solco di una articolata e consolidata attività di ricerca che da diversi anni vede gruppi di studiosi afferenti all'Università degli Studi del Molise impegnati nello studio e nell'analisi dei fenomeni migratori. In particolare, attraverso la partecipazione a diversi progetti e iniziative scientifiche, l'Ateneo ha progressivamente sviluppato un filone di studi di carattere interdisciplinare, finalizzato ad analizzare i processi migratori contemporanei, il loro impatto sulle dinamiche socio-economiche e sugli assetti territoriali con particolare attenzione alle ricadute sul mercato del lavoro e sulle politiche di inclusione e integrazione.

In tale scenario, un primo e significativo approccio al percorso di ricerca richiamato è rappresentato dall'adesione dell'Università, nel 2015, al Grup-

8. Sul tema, più di recente, cfr. Chiaromonte, 2025(b); D'Onghia, 2025; Donini, 2025.
9. D'Onghia, Laforgia, 2021.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

po di lavoro "*Immigrazione, politiche sociali e diritti*" della Conferenza delle Assemblee Legislative Regionali Europee (CALRE), coordinato dall'allora Presidente del Consiglio della Regione Molise. La partecipazione a tale iniziativa si è rivelata un'importante occasione di confronto scientifico, oltre che istituzionale, consentendo al gruppo di ricerca dell'Ateneo molisano di contribuire in modo rilevante alle attività promosse. Gli importanti risultati raggiunti hanno permesso all'Università di proseguire la collaborazione nei tre anni successivi quale partner privilegiato, orientando l'indagine scientifica lungo molteplici direttrici. L'attenzione è stata concentrata, in particolare, sui temi del diritto di asilo, della tutela dei diritti fondamentali dei migranti, del sistema europeo di accoglienza, della protezione dei minori stranieri non accompagnati, nonché della migrazione economica e forzata, attraverso un'analisi sistematica e interdisciplinare volta a cogliere la complessità del fenomeno migratorio e le connessioni tra i suoi diversi aspetti.

Gli esiti della ricerca sono confluiti, nel 2018, nella pubblicazione del volume collettaneo "*Fenomeni migratori ed effettività dei diritti. Asilo – Minori – Welfare*"[10], che ha proposto una lettura organica e sistematica del fenomeno migratorio: il tema dei diritti dei richiedenti asilo si interseca con quello dei minori stranieri non accompagnati e con le problematiche connesse al rapporto tra immigrazione e welfare. Il filo conduttore dell'opera è rappresentato dalla centralità della persona (ora richiedente asilo, ora minore straniero non accompagnato, ora migrante economico) e dalla necessità di garantire un sistema di tutela orientato al rispetto dei principi della Costituzione e delle Carte dei diritti europee e internazionali.

Nel quadro del consolidato percorso di ricerca condotto dall'Università degli Studi del Molise sui temi delle migrazioni si colloca anche il progetto *Migranti e Comunità inclusive* (MeCI), avviato nel 2018 e promosso da un gruppo interdisciplinare di studiosi con l'obiettivo di indagare specifici aspetti connessi ai processi di inclusione e integrazione dei migranti nei contesti territoriali locali. L'attività di ricerca svolta si è proposta, in particolare, di individuare e delineare modelli di comunità inclusiva capaci di favorire percorsi di integrazione dei migranti presenti nei centri delle aree interne del Molise, valorizzando le pratiche virtuose già sperimentate sul territorio e verificandone la possibile replicabilità in altri contesti locali.

La scelta del territorio molisano, quale ambito privilegiato di osservazione e sperimentazione, si è rivelata particolarmente significativa sia in ragione delle peculiarità dell'area regionale, sia per la presenza del Centro di ricerca per le Aree interne e gli Appennini (ArIA), istituito nel 2016 con la finalità

10. Corazza, Della Morte, Giova, 2018.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

di analizzare, in una prospettiva multidisciplinare, le principali criticità che interessano tali territori e di individuare azioni e metodi idonei a promuovere lo sviluppo e il miglioramento della qualità della vita di chi li abita. In questo quadro, il territorio si è rivelato non soltanto uno spazio di accoglienza, ma un elemento centrale nella costruzione dei processi di inclusione sociale e relazionale dei migranti.

A tale riguardo, va specificato che il lavoro rappresenta uno dei principali strumenti di inclusione della popolazione migrante. L'indagine condotta ha tuttavia evidenziato la profonda complessità del rapporto tra lavoro e integrazione, mettendo in luce come la funzione inclusiva dell'occupazione venga significativamente compromessa in presenza di condizioni di sfruttamento e insufficienti misure di tutela dei lavoratori migranti. La vulnerabilità economica e sociale, che frequentemente connota le esperienze migratorie, può infatti favorire l'insorgenza di fenomeni di irregolarità lavorativa, sottoccupazione e sfruttamento del lavoro, ostacolando i percorsi di integrazione e partecipazione alla vita della comunità ospitante.

Alla luce di tali considerazioni, la ricerca ha mostrato come soltanto il lavoro regolare possa realmente assolvere a una funzione di inclusione e integrazione sociale, rappresentando uno strumento essenziale di partecipazione, emancipazione e radicamento nel territorio[11]. Al contrario, forme di lavoro irregolare o caratterizzate da sfruttamento finiscono per alimentare dinamiche di marginalizzazione e segregazione sociale, incidendo negativamente non solo sulle condizioni di vita dei migranti ma anche sul grado di inclusione nelle comunità locali in cui sono inseriti.

Gli esiti scientifici maturati nell'ambito del progetto MeCI sono successivamente confluiti nel volume *Migranti, territorio e lavoro. Le strategie d'integrazione*[12]. L'opera collettanea ha rappresentato un'importante occasione di sistematizzazione e restituzione dei risultati della ricerca condotta, contribuendo al consolidamento del dibattito accademico sui temi dell'inclusione sociale, dell'integrazione lavorativa e del ruolo dei territori nella gestione dei fenomeni migratori contemporanei.

Le riflessioni emerse dalle esperienze di ricerca sin qui ricostruite hanno trovato nuovi e più recenti sviluppi nella partecipazione dell'Università, in qualità di soggetto partner, a due progetti finanziati nell'ambito del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (Fami). Tali iniziative hanno consentito di approfondire ulteriormente il rapporto tra migrazioni e processi di inclusione, mediante un'analisi articolata delle dinamiche di inserimento dei mi-

11. Sul tema, v. D'Onghia, 2022.
12. Caroli Casavola, Corazza, Savino, 2022.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

granti (anche minori e neomaggiorenni) nei percorsi di formazione professionale e nel mercato del lavoro, con specifica attenzione sia alle opportunità e alle peculiarità socio-economiche del territorio di riferimento, sia alle criticità che caratterizzano tali processi.

In questo quadro si colloca, anzitutto, il progetto Fami (2014-2020) "*Attenzione al lavoro*". Realizzato nell'aprile 2021 con capofila la Prefettura U.T.G. di Campobasso, il progetto si è posto l'obiettivo di intervenire in modo mirato su una delle dimensioni più critiche del fenomeno migratorio rappresentata dallo sfruttamento lavorativo, con particolare riferimento al settore agricolo. L'iniziativa ha inteso rafforzare le azioni di prevenzione e contrasto delle forme di sfruttamento e lavoro irregolare che coinvolgono i lavoratori migranti anche in una Regione, come il Molise – e segnatamente la provincia di Campobasso – dove tali fenomeni risultano numericamente contenuti rispetto ad altre realtà nazionali, ma non per questo trascurabili poiché espressione di dinamiche sommerse e di vulnerabilità strutturali che richiedono monitoraggio costante, prevenzione e interventi di contrasto mirati.

L'attività di ricerca si è sviluppata su più livelli. Da un lato, si è inteso favorire l'accesso dei lavoratori migranti a percorsi di occupazione regolare mediante il rafforzamento dei canali legali di incontro tra domanda e offerta di lavoro; dall'altro, è stato promosso il consolidamento di una governance territoriale più efficace, fondata sul coordinamento tra istituzioni, parti sociali, operatori pubblici e soggetti del privato sociale coinvolti nei processi di accoglienza, inclusione e integrazione dei migranti.

Particolarmente significativo è risultato l'approccio metodologico adottato, caratterizzato dalla costante interazione tra ricerca scientifica e intervento sul campo. Tale impostazione ha consentito non soltanto di approfondire le dinamiche del mercato del lavoro in contesti territoriali segnati da fragilità strutturali, ma anche di elaborare strumenti operativi e pratiche di intervento orientati alla prevenzione dello sfruttamento del lavoro e del caporalato.

Coerentemente con tali obiettivi, la ricerca ha dedicato particolare attenzione alla rilevazione e sistematizzazione delle principali criticità che incidono sui percorsi di inclusione socio-lavorativa dei migranti, individuando nei meccanismi informali di incontro tra domanda e offerta di lavoro uno degli snodi che più espone questi ultimi al rischio di sfruttamento del lavoro. Da qui l'esigenza di costruire reti territoriali integrate e sistemi coordinati di servizi capaci di sostenere percorsi di inclusione lavorativa più stabili, trasparenti ed effettivi.

Tali azioni assumono una valenza ancora più significativa in un contesto territoriale, come quello molisano, caratterizzato dalla prevalenza di aree in-



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

terne e da persistenti dinamiche di spopolamento[13]. In tale contesto, il rafforzamento delle reti territoriali può tradursi in modelli di governance locale virtuosi, in grado di coniugare politiche di inclusione, riduzione delle disuguaglianze e opportunità di riequilibrio territoriale[14]. L'iniziativa di ricerca scientifica ha infatti dimostrato che se da un lato il territorio di riferimento presenta evidenti elementi di fragilità strutturale, dall'altro, la sua dimensione contenuta e il grado di coesione sociale che lo contraddistinguono possono favorire l'attivazione di processi di integrazione più autentici ed efficaci, rendendo il modello sperimentato potenzialmente replicabile anche in contesti analoghi.

L'esperienza maturata nell'ambito del progetto "*Attenzione al lavoro*" ha così contribuito, sotto un primo profilo, ad arricchire il quadro conoscitivo sui temi della prevenzione e contrasto dello sfruttamento del lavoro e del caporalato – temi che trovano espressione anche nel presente volume, in particolare nella sezione IV dedicata al "Contrasto allo sfruttamento e tecniche di inclusione" – e, sotto un secondo profilo, a consolidare una rete stabile di collaborazione scientifica-interdisciplinare e operativa-interistituzionale, destinata a rappresentare la base per ulteriori sviluppi delle attività di ricerca.

È proprio in virtù di questo patrimonio di competenze scientifiche e di consolidate relazioni istituzionali che l'Università ha preso parte, nell'aprile 2024, a una nuova iniziativa finanziata nell'ambito del Fami (2021-2027), confermando ancora una volta il proprio interesse e impegno nello studio dei fenomeni migratori contemporanei, in particolare nell'elaborazione di possibili interventi a supporto dell'inclusione sociale e dell'integrazione lavorativa della popolazione migrante in condizione di vulnerabilità. Il progetto *Campobasso Integra*, con capofila la Prefettura U.T.G. di Campobasso, ha inteso invero promuovere strategie condivise tra gli attori della rete istituzionale territoriale volte a orientare, indirizzare e sostenere i percorsi di inclusione socio-lavorativa delle persone inserite nel sistema di accoglienza, con specifica attenzione ai fabbisogni dei minori stranieri non accompagnati.

Muovendo dai presupposti scientifici e dagli ambiti tematici sviluppati nel quadro dell'iniziativa progettuale, il presente volume è il risultato di una consolidata collaborazione tra esperti afferenti a diverse aree disciplinari, accomunati dall'interesse per lo studio e l'approfondimento dei modelli di inclusione e delle pratiche di integrazione della popolazione migrante in condizione di vulnerabilità. Nello specifico, l'attività di ricerca si è inizialmente sviluppata grazie al contributo di un gruppo di studiosi di diritto del lavoro, per poi ampliarsi

13. Sul ruolo dell'immigrazione quale possibile risposta alle dinamiche demografiche, cfr. Billari, Cavalli, Ballerini, Srivastava, 2026.

14. Corazza, 2026.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

progressivamente attraverso il coinvolgimento di competenze e prospettive interdisciplinari, rivelatesi indispensabili per restituire la complessità dei temi indagati e coglierne le molteplici implicazioni giuridiche, sociali ed economiche.

La ricerca, confluita nel volume, ha attribuito particolare rilievo alla figura dei minori stranieri non accompagnati, in riferimento ai quali il tema dell'inclusione socio-lavorativa si intreccia strettamente con le esigenze di tutela, accompagnamento e costruzione di percorsi di autonomia personale, sociale ed economica.

A tale proposito, l'indagine scientifica ha contemplato l'avvio di una sperimentazione – i cui risultati trovano spazio nell'opera collettanea – rivolta a un campione di minori stranieri non accompagnati accolti presso il Cas "Il Gabbiano" del Comune di Sepino (CB). L'iniziativa ha permesso di definire e applicare un modello di intervento personalizzato, ma al contempo replicabile, volto ad accompagnare i minori nel delicato percorso di transizione da un contesto assistenziale a una condizione di progressiva autonomia sociale ed economica. A tal fine, l'attività si è concentrata sull'individuazione di strumenti e misure capaci di rafforzare le azioni di orientamento e sostegno ai percorsi di formazione professionale e di inserimento lavorativo, valorizzando le competenze, le inclinazioni e le aspirazioni dei destinatari in relazione alle concrete opportunità offerte dal territorio di riferimento. Per ciascun minore è stato predisposto – in raccordo con gli operatori della struttura di accoglienza – un progetto personalizzato di sviluppo individuale (*Customized Life Project*), volto a definire obiettivi, strumenti e percorsi funzionali al rafforzamento delle competenze formative e professionali, ma anche alla valorizzazione della crescita personale e della capacità di integrarsi nel contesto sociale e territoriale considerato. Particolare attenzione è stata inoltre riservata alla costruzione di reti di sostegno utili a supportare il minore nel progressivo superamento della condizione di vulnerabilità strettamente connessa all'uscita dal circuito dell'accoglienza.

Le riflessioni teoriche e gli esiti operativi maturati nell'ambito di tale attività trovano espressione nella prima sezione del presente volume – dedicata all'analisi dei modelli e degli attori dell'integrazione – nella quale confluiscono altresì considerazioni e approfondimenti su ulteriori studi di caso, esperienze territoriali e pratiche di inclusione sviluppate all'interno del sistema di accoglienza.

## 4. Il volume e i suoi contributi

Il percorso di analisi e ricerca ricostruito nel volume non si limita ai soggetti espressamente qualificati come vulnerabili ai sensi della normativa vigente (art. 17, d.lgs. n. 142/2025), ma si estende all'insieme più ampio delle situazioni di fragilità che connotano l'esperienza migratoria contemporanea, intesa nella



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

sua dimensione sociale, relazionale ed economica. In tale prospettiva, un'attenzione specifica è dedicata, da un lato, alla condizione delle donne migranti, frequentemente esposte a forme di discriminazione plurime e intersezionali nel mercato del lavoro; dall'altro, alla situazione dei giovani migranti che, al raggiungimento della maggiore età, si confrontano con una fase di transizione particolarmente delicata, segnata da elevati rischi di marginalizzazione sociale, precarietà occupazionale e progressivo indebolimento delle reti di protezione sociale costruite durante il percorso di accoglienza (cfr. sezione II).

Si sviluppano, poi, ulteriori ambiti di analisi che coinvolgono le diverse forme di vulnerabilità riferibili ai migranti già inseriti nel mercato del lavoro, con particolare riferimento ai fenomeni di sfruttamento del lavoro, al caporalato e al lavoro irregolare che possono riguardare non solo gli adulti (cfr. sez. IV), ma anche i minori (cfr. sez. II).

L'indagine si sofferma inoltre sulle principali criticità che ostacolano l'accesso all'istruzione superiore da parte dei richiedenti e titolari protezione internazionale, evidenziando, accanto alle persistenti difficoltà, anche alcune esperienze e modelli significativi di inclusione, sebbene ancora poco diffusi (cfr. sez. III). Il quadro di analisi si completa con l'esame di alcune iniziative locali di integrazione dei migranti nel settore edile, dalle quali emergono spunti di riflessione in merito al possibile e più efficace impiego dei fondi paritetici interprofessionali (cfr. sez. III).

Nel dettaglio, il volume si struttura in quattro sezioni, ciascuna dedicata all'approfondimento di specifici profili, secondo una prospettiva interdisciplinare che collega dimensione giuridica, sociale, educativa e territoriale del fenomeno migratorio.

La prima sezione, intitolata "*Modelli e attori dell'integrazione*", affronta il tema della governance territoriale e delle pratiche di presa in carico e inclusione dei migranti nei processi di accoglienza, evidenziando il ruolo degli attori istituzionali, sociali e territoriali coinvolti, anche attraverso l'analisi di studi di caso.

In questa prospettiva, il contributo di Giulia Messere propone una lettura dell'integrazione quale processo complesso, diffuso e diversificato, alla cui realizzazione concorrono una molteplicità di soggetti chiamati a partecipare, a vario titolo, all'espletamento delle funzioni connesse all'accoglienza e all'inclusione della popolazione migrante. L'Autrice si sofferma in particolare sul tema dell'educazione interculturale, approfondendo il ruolo dell'educatore professionale nei progetti Sai e valorizzando gli esiti di esperienze di osservazione partecipante e di ricerca-azione maturate nei contesti dell'accoglienza.

Il saggio di Ernesto Marseglia analizza, invece, il ruolo della Prefettura nel sistema di accoglienza, evidenziandone la funzione di raccordo e coordinamento tra amministrazione centrale, enti territoriali e soggetti del Terzo Settore.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Identità, forme di agency e pratiche di comunità sono l'oggetto dell'analisi di Mariangela D'Ambrosio che, nel suo contributo, evidenzia come l'interazione con i servizi sociali e le comunità di accoglienza trascenda la mera funzione protettiva, configurandosi come spazio di trasformazione e costruzione della cittadinanza sociale. In tale prospettiva, particolare rilievo viene attribuito alle comunità residenziali e ai percorsi di accompagnamento all'autonomia dei minori stranieri non accompagnati, soprattutto in alcune aree interne del Molise, ove si sperimentano modelli di welfare generativo, relazionale e responsabile capaci di coniugare sviluppo territoriale, inclusione e investimento sociale pur all'interno di contesti segnati da persistenti criticità strutturali.

Chiude la prima sezione il contributo di Laura Sorrentino, che restituisce ed esamina gli esiti della sperimentazione condotta presso il Centro di accoglienza straordinaria "Il Gabbiano" di Sepino. Attraverso l'analisi di un modello di intervento fondato sull'integrazione dei servizi, sulla costruzione di reti multilivello e sulla personalizzazione dei percorsi di inclusione socio-lavorativa, l'Autrice esalta il progressivo superamento di una logica meramente emergenziale dell'accoglienza a favore di approcci maggiormente strutturati, orientati all'equilibrio tra personalizzazione degli interventi e replicabilità delle pratiche.

La seconda sezione del volume, dal titolo "*Soggetti vulnerabili e azioni di intervento*", è dedicata all'analisi di alcune categorie di migranti particolarmente esposte a condizioni di vulnerabilità, quali donne, minori e giovani neomaggiorenni. I contributi raccolti nella sezione, pur concentrandosi ciascuno su specifici profili di vulnerabilità, condividono una medesima prospettiva di indagine, volta a evidenziare strumenti di tutela e possibili strategie di intervento e contrasto rispetto a pratiche di sfruttamento e forme di marginalizzazione sociale ed economica.

Nel dettaglio, il contributo di Rossella Ciavarella analizza la condizione delle donne migranti nel mercato del lavoro italiano, mettendo in luce le forme di discriminazione intersezionale che derivano dalla sovrapposizione di molteplici fattori, quali il genere, l'origine etnica, la condizione socio-economica e, in alcuni casi, lo status giuridico. L'Autrice evidenzia come tali dinamiche si traducano frequentemente in fenomeni di segregazione occupazionale, concentrazione nei settori a bassa qualificazione, precarietà economica ed esposizione a forme di sfruttamento non soltanto lavorativo.

Il saggio di Marco Chiaramonte affronta invece il tema del lavoro minorile, soffermandosi sulle difficoltà definitorie e sulle ambiguità concettuali che accompagnano la nozione di sfruttamento del lavoro minorile. L'analisi ricostruisce il quadro normativo di riferimento e le principali strategie di prevenzione e contrasto adottate a livello nazionale e internazionale, evidenziando al contempo le criticità applicative che ne limitano l'effettività.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Ivana Santoro approfondisce, infine, la delicata fase di transizione che interessa i minori stranieri non accompagnati al raggiungimento della maggiore età, con particolare attenzione all'istituto del prosieguo amministrativo. Attraverso l'analisi dell'esperienza dei beneficiari accolti nelle strutture Sai della provincia di Campobasso, il contributo mette in luce potenzialità e limiti dell'inserimento lavorativo quale leva di inclusione socio-economica sul territorio.

I contributi della terza sezione, intitolata "*Mercato del lavoro e formazione*", analizzano da un lato le criticità connesse al riconoscimento dei titoli di studio e all'accesso all'istruzione superiore per i richiedenti e titolari di protezione internazionale, dall'altro, le iniziative sviluppate a livello territoriale volte a favorire percorsi di formazione e inserimento lavorativo.

In tale cornice, il contributo di Vincenzo Del Gaiso affronta il tema dell'accesso all'istruzione superiore quale diritto fondamentale e leva strategica di inclusione sociale. Dopo aver ricostruito il quadro normativo di riferimento, l'Autore mette in luce i principali vuoti regolamentari e le criticità applicative che ostacolano l'effettivo esercizio del diritto allo studio da parte dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale. Il contributo avanza alcune proposte interpretative e operative volte a garantire maggiore accessibilità al sistema anche alla luce di alcune buone prassi già sperimentate in alcune università italiane.

Chiude la sezione il contributo di Giovanni Di Corrado, dedicato all'analisi di una buona pratica sperimentata nel territorio molisano riguardante la formazione professionale nel settore edile di minori e giovani migranti. L'esperienza esaminata viene letta come un modello di formazione capacitante orientato alla promozione dell'inclusione lavorativa dei migranti nei settori ad alta intensità occupazionale, come quello edile. Pur trattandosi di un esempio significativo di integrazione tra politiche attive e strumenti di bilateralità, permane tuttavia una rilevante criticità individuata nella mancata valorizzazione dei Fondi paritetici interprofessionali, strumenti strategici per il finanziamento della formazione professionale e il rafforzamento dei meccanismi di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

L'ultima sezione del volume, "*Contrasto allo sfruttamento e tecniche di inclusione*", affronta il tema dello sfruttamento del lavoro dei migranti nel settore agricolo, proponendo una lettura integrata delle strategie preventive, repressive e delle pratiche di intervento sviluppate dal Terzo Settore a tutela dei diritti dei lavoratori migranti.

In particolare, il saggio di Francesco Belmonte prende le mosse da alcune vicende di sfruttamento lavorativo emerse nel territorio molisano per analizzare i fattori strutturali e le principali cause del fenomeno. L'Autore si sofferma quindi sulla fattispecie penale di riferimento (art. 603-*bis* c.p.), evidenziando-



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

ne le criticità interpretative e applicative emerse nella prassi giurisprudenziale. Il contributo si chiude con una riflessione sugli strumenti di prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo, sottolineando il ruolo strategico del sistema ispettivo e della programmazione dell'attività di vigilanza.

A conclusione della sezione, Giuseppe Zarrella approfondisce il ruolo del Terzo Settore nella lotta allo sfruttamento lavorativo attraverso l'analisi dell'esperienza dell'Associazione NoCap e di due casi di studio relativi alla Piana del Sele e alla Piana di Sibari. Il contributo evidenzia come le pratiche di intervento territoriale e le reti di solidarietà sociale possano rappresentare strumenti essenziali per la tutela dei diritti dei lavoratori migranti e per la costruzione di modelli alternativi di inclusione socio-lavorativa.

Nel complesso, i contributi restituiscono una lettura articolata e multidimensionale del fenomeno migratorio, mostrando come la questione dell'inclusione sociale e dell'integrazione lavorativa vada analizzata da diverse prospettive: giuridica, sociale, educativa e territoriale. La struttura stessa del volume accompagna il lettore lungo un percorso di analisi che, muovendo dai modelli e dagli attori dell'integrazione, passando poi per le azioni di intervento a favore delle categorie di migranti vulnerabili, giunge alle pratiche virtuose di inserimento e inclusione in percorsi di formazione e lavoro, offrendo strumenti di riflessione critica e possibili chiavi interpretative utili anche sul piano operativo e delle politiche pubbliche.

## Riferimenti bibliografici


Ambrosio M.T., Omizzolo M. (2025). *«Quando diventi povero diventi anche solo». Il lavoro dei migranti in agricoltura nella provincia di Latina: problemi e prospettive*. In: Di Nunzio D., a cura di, *Il lavoro povero. Fattori di vulnerabilità e azioni di contrasto*. Roma: Futura editrice, 113 ss.

Billari F.C., Cavalli N., Ballerini A., Srivastava D. (2026). *Rapporto. Integrazione e immigrazione come politiche per la natalità*. Milano: Università Bocconi.

Caroli Casavola H., Corazza L., Savino M., a cura di (2022). *Migranti, territorio e lavoro. Le strategie d'integrazione.* Soveria Mannelli: Rubbettino.

Chiaromonte W. (2013). *Lavoro e diritti sociali degli stranieri*. Torino: Giappichelli.

Chiaromonte W. (2023). *Immigrazione e contratto di lavoro*. In: Del Punta R., Romei R., Scarpelli F., a cura di, *Il contratto di lavoro*, vol. VI de *I tematici dell'Enciclopedia del diritto*. Milano: Giuffrè, 707 ss.

Chiaromonte W. (2025a). «Ed io avrò cura di te». Il lavoro delle assistenti familiari fra irregolarità e sfruttamento. *DLRI*, 3: 353 ss.

Chiaromonte W. (2025b). *Lo sfruttamento del lavoro. Appunti per una riflessione interdisciplinare e multidisciplinare*. In: Faleri C., Martelloni F., Ranieri M., a cura




Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

di, *Lo sfruttamento del lavoro tra prospettiva economica, cultura giuridica e diritto vivente*. Napoli: Editoriale Scientifica, 11 ss.
Corazza L. (2026). *Spina dorsale. Lavorare e abitare le aree interne*. Bologna: il Mulino.
Corazza L., Della Morte M., Giova S., a cura di (2018). *Fenomeni migratori ed effettività dei diritti. Asilo – Minori – Welfare.* Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
D'Onghia M. (2022). *Il lavoro (regolare) come strumento d'integrazione e inclusione sociale degli stranieri*. In: Caroli Casavola H., Corazza L., Savino M., a cura di, *Migranti, territorio e lavoro. Le strategie d'integrazione*. Soveria Mannelli: Rubbettino, 51 ss.
D'Onghia M. (2024). *Lo sfruttamento lavorativo delle donne ex art. 603-bis nella giurisprudenza più recente: i perduranti limiti dell'approccio penalistico*. In: Slaves No More, a cura di, *Donne gravemente sfruttate. Il diritto di essere protagoniste. Rapporto sfruttamento 2024*. Roma: Associazione Slaves No More, 27 ss.
D'Onghia M. (2025). *Riflessioni sul concetto giuridico di sfruttamento lavorativo*. In: Faleri C., Martelloni F., Ranieri M., a cura di, *Lo sfruttamento del lavoro tra prospettiva economica, cultura giuridica e diritto vivente*. Napoli: Editoriale Scientifica, 55 ss.
D'Onghia M., de Martino C. (2025). L'ennesimo decreto-legge sugli ingressi per lavoro: deboli segnali di un cambio di marcia ma ancora lontani da una riforma inclusiva. *DIC*, 1: 1 ss.
D'Onghia M., Laforgia S. (2021). Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale: una lettura giuslavoristica. *LD*, 2: 233 ss.
Donini A. (2025). *Riflessioni giuslavoristiche sul reato di sfruttamento del lavoro nel diritto vivente*. In: Faleri C., Martelloni F., Ranieri M., a cura di, *Lo sfruttamento del lavoro tra prospettiva economica, cultura giuridica e diritto vivente*. Napoli: Editoriale Scientifica, 79 ss.
Faleri C. (2025). Vulnerabilità e sfruttamento sistemico dei lavoratori migranti in agricoltura. *Lavoro, Diritti, Europa,* 1.
Giammarinaro L., Palumbo L. (2024). *La nozione giuridica di vulnerabilità in un'ottica di genere e intersezionale*. In: Garofalo Geymonat G., Marchetti S., Morino Baquetto A., a cura di, *Vulnerabilità in migrazione. Sguardi critici su asilo e protezione internazionale in Italia.* Venezia: Edizioni Ca' Foscari.
Giolo O., Pastore B., a cura di (2018). *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto.* Roma: Carocci.
Goodin R.E. (1985). *Protecting the Vulnerable: A Reanalysis of Our Social Responsabilities.* Chicago: University of Chicago Press.
Valente C. (2025). Minori migranti: vulnerabilità specifiche e inclusione nel contesto europeo. *DIC,* 2.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

# Sezione I

# Modelli e attori dell'integrazione

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

# 1
# Costruire l'inclusione. Prassi e prospettive dell'educazione interculturale nel Sistema di Accoglienza e Integrazione

*di Giulia Messere**

Sommario: 1. Il Sistema di Accoglienza e Integrazione nell'educazione interculturale a scuola e nei progetti di accoglienza. Un'esperienza di osservazione partecipante per l'integrazione – 2. Educazione interculturale e inclusione scolastica: tra produzioni normative e prassi di integrazione – 3. Tra inclusione scolastica e integrazione socioculturale: il ruolo educativo nei progetti del Sistema di Accoglienza e Integrazione – 4. Conclusioni.

## 1. Il Sistema di Accoglienza e Integrazione nell'educazione interculturale a scuola e nei progetti di accoglienza. Un'esperienza di osservazione partecipante per l'integrazione

Il rapporto tra educazione interculturale e processi di integrazione rappresenta un nodo cruciale per la sociologia dell'educazione contemporanea, in quanto mette in luce l'intreccio tra politiche migratorie, dispositivi istituzionali e pratiche educative[1]. La scuola, e più in generale i contesti educativi formali e non formali, si collocano infatti all'interno di un più ampio sistema di governance della migrazione, che contribuisce a definire le traiettorie di inclusione o marginalizzazione dei soggetti con *background* migratorio.

Dal punto di vista sociologico, i sistemi di accoglienza non possono essere considerati meri apparati tecnici di supporto, bensì spazi sociali in cui concretamente possono essere tracciate linee di integrazione. Come evidenziato da numerosi studi critici, le politiche di accoglienza europee oscillano tra dispositivi di protezione e meccanismi di controllo, producendo forme

* PhD, Docente a contratto in Sociologia degli Eventi Sportivi presso il Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Macerata, Piaggia dell'Università 2, 62100 Macerata. E-mail: g.messere@unimc.it.

1. Bolognesi, 2017; Mazzeo, 2023; Rubini, 2022.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

di inclusione condizionata e temporalmente precaria[2]. In questo contesto, l'educazione interculturale rischia di essere subordinata a obiettivi di adattamento e normalizzazione rispetto all'inserimento socioeconomico, nella prospettiva a ribasso di un'azione educativa volta alla semplice trasmissione di regole, norme comportamentali e di adattamento sociale, laddove in realtà essa può costituirsi come reale strumento di inclusione, incentrato sulla promozione dell'autonomia e sullo sviluppo della consapevolezza individuale nei percorsi migratori.

Un elemento centrale riguarda la nozione stessa di "integrazione", frequentemente utilizzata in modo implicito e normativo. In molte politiche pubbliche, l'integrazione viene concepita come processo unidirezionale, che richiede ai soggetti migranti di conformarsi ai valori, alle pratiche e ai modelli culturali dominanti. In questa prospettiva, l'educazione interculturale può trasformarsi in uno strumento di socializzazione forzata, orientato più alla riduzione della visibilità della differenza che al riconoscimento della pluralità[3]. Volendola definire come una sorta di processo di "osmosi" che avviene quando una minoranza debole si inserisce in un contesto culturalmente forte[4] – comportando il cambiamento in entrambe le componenti (di accoglienza e migrante) – in prospettiva socioeducativa l'integrazione non si esaurisce in un percorso unidirezionale, ma comporta dinamiche relazionali e strutturali che chiamano in causa l'intera società di accoglienza[5].

A differenza del concetto di integrazione, quello di intercultura (spesso erroneamente utilizzato come suo sinonimo) sposta il focus sul processo e sull'interazione. Definita come l'insieme dei processi psichici, relazionali e istituzionali generati dalle interazioni culturali in una prospettiva di salvaguardia delle identità[6], l'educazione interculturale si distingue dall'approccio multiculturale (inteso come semplice coabitazione di appartenenze diverse in un medesimo spazio) e da quello transculturale (l'ibridazione che deriva dalle interazioni tra le appartenenze) rispetto ai quali l'interculturale si costituisce come strumento dinamico per l'integrazione (che ne è l'obiettivo) dal momento che presuppone lo scambio, la conoscenza reciproca e l'*agency* dei soggetti coinvolti. Agostino Portera[7] chiarisce la distinzione tra pedagogia interculturale (la riflessione teorica) e educazione interculturale (l'azione pratica), sottolineando come quest'ultima debba essere volta a implementare

2. Ambrosini, 2020; Battisti, 2025; Furlan, 2025.
3. Favaro, 2011.
4. Negrini, 2004.
5. Messere, Zanier, 2024.
6. Clanet, 1993.
7. Portera, 2017.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

interventi diversificati in contesti eterogenei, a differenza della pedagogia interculturale che rappresenta invece l'insieme delle nozioni e delle indicazioni per effettuare poi la reale pratica educativa interculturale.

Negli ultimi decenni, l'educazione interculturale si è affermata come uno dei principali paradigmi di riferimento nel dibattito pedagogico e sociologico contemporaneo, soprattutto in relazione ai processi di globalizzazione, mobilità umana e pluralizzazione culturale delle società occidentali[8]. Tuttavia, nonostante la sua diffusione nel discorso istituzionale e nelle politiche educative, l'educazione interculturale rimane un campo teoricamente eterogeneo e, per certi versi, concettualmente ambiguo. La sociologia dell'educazione è chiamata a interrogarsi criticamente non solo sulle sue finalità dichiarate, ma anche sulle condizioni sociali, simboliche e strutturali che ne determinano l'efficacia o, al contrario, la riduzione a retorica inclusiva.

Per non risolversi in un dispositivo normativo di gestione della differenza, l'educazione interculturale deve essere ripensata come progetto critico capace di mettere in discussione i rapporti di potere, le disuguaglianze strutturali e i meccanismi di riproduzione sociale che attraversano l'istituzione scolastica[9].

Il sistema di governance delle migrazioni in Italia è caratterizzato da una forte interazione tra politiche nazionali, regolamenti europei, interventi regionali e ruolo delle autorità locali. Tali politiche oscillano spesso tra misure volte al controllo dell'ingresso e strumenti indirizzati all'accoglienza e all'integrazione socioeconomica dei migranti. È in questo contesto che si sviluppano settori come la mediazione linguistico-culturale, i corsi di lingua italiana obbligatori e i servizi di orientamento lavorativo e sociale.

Queste azioni di supporto all'integrazione, in Italia, si concretizzano intorno all'organizzazione del Sistema di Accoglienza e Integrazione (Sai, prima Sprar – Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, e Siproimi – Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati), che dal 2002 istituisce il lavoro di rete degli enti locali che realizzano progetti di accoglienza integrata per richiedenti asilo, rifugiati e cittadini stranieri destinatari di altre forme di protezione umanitaria[10].

Il contributo si propone di affrontare il tema dell'integrazione socioculturale promossa attraverso le pratiche interculturali dell'integrazione nei contesti di sviluppo del Sistema di Accoglienza e Integrazione in Italia, analizzando due casi specifici di integrazione: il primo, relativo alle potenziali

8. Premoli, 2008; Tawil, 2013; Tarozzi, 2015.
9. Gobbo, 2000; Scialdone, Aru, 2024; Boschi, 2025.
10. Accorinti, Giovannetti, 2023.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

connessioni che Sai e sistema scolastico potrebbero intraprendere al fine di permettere l'inclusione scolastica in maniera equa e sostenibile per le alunne e gli alunni con *background migratorio* afferenti ai nuclei familiari beneficiari dell'accoglienza; il secondo, inerente alla più ampia considerazione del ruolo dell'educatore professionale nei progetti di accoglienza per l'integrazione all'interno del Sai, non solo nella fascia d'età scolastica ma anche nelle categorie adulte in cui l'educazione interculturale presuppone anche un lavoro di formazione e inclusione socio-economica, lavorativa e culturale.

Al fine di approfondire queste due importanti dimensioni della direzione inclusiva del lavoro dell'accoglienza in Italia, il contributo affronta una rassegna di buone pratiche educative attive applicate in un contesto reale dell'accoglienza e rilevate in un periodo di osservazione partecipante in alcuni progetti Sai della Regione Abruzzo in un periodo compreso tra il 2022 e il 2024, guardando all'educatore professionale come a un agente di mutamento sociale, capace di operare nella "terra di mezzo" tra istituzioni e biografie individuali, trasformando la diversità da potenziale barriera in risorsa identitaria. A partire da un inquadramento sociologico del concetto, l'elaborato propone una prospettiva orientata a un interculturalismo critico e riflessivo, ponendo in evidenza alcune pratiche di educazione interculturale che, traducendo in prassi la teoria educativa, permettono di tracciare sviluppi nella promozione dell'intercultura come strumento per l'integrazione. Le osservazioni partecipanti, realizzate in un arco di tempo di due anni, hanno avuto luogo in contesti dell'accoglienza marginali, caratterizzati da progetti Sai che insistono su alcuni piccoli comuni delle aree interne della provincia di Chieti, e hanno riguardato l'analisi sull'azione educativa e interculturale condotta su un universo dinamico di circa un centinaio di presenze nei progetti coinvolti tra beneficiari ordinari, nuclei familiari e minori stranieri non accompagnati (Msna). La metodologia applicata ha riguardato due differenti declinazioni: da un lato, quella relativa all'applicazione delle strategie di intervento educativo specifiche dell'educatore professionale sull'inclusione socio-culturale generale dei beneficiari nella forma della ricerca-azione, dall'altro, quella inerente l'osservazione partecipante da parte di chi scrive (allo stesso tempo nella figura di educatore professionale) sui risultati delle differenti linee di intervento adottate di volta in volta, seguendo la lettura degli esiti di attività educative specifiche quali la realizzazione di laboratori per l'inclusione, la messa in rete della cooperazione sul piano territoriale, la comunicazione e la formazione professionale e socio-culturale, la cooperazione con le scuole e con le realtà di contesto.

All'interno del presente lavoro saranno esposti i due maggiori versanti di intervento: il caso dell'inclusione scolastica dei minori afferenti ai nuclei fa-



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

miliari e il caso della più ampia azione educativa per l'inclusione nei progetti Sai ordinari e Msna connessi con i temi e le argomentazioni specifiche di natura socioeducativa e normativa rispetto ai casi trattati.

## 2. Educazione interculturale e inclusione scolastica: tra produzioni normative e prassi di integrazione

Uno dei maggiori limiti da superare al fine di promuovere un'inclusione delle componenti di origine straniera a tutto tondo nella società italiana è quello che vede una vasta produzione normativa di indirizzo nella scuola (si veda più avanti) a fronte di una scarsa, se non nulla, regolamentazione e visione delle questioni inclusive che emergono per le bambine e i bambini, le ragazze e i ragazzi di origine straniera che, ancor prima di entrare a scuola, interagiscono con le strutture del welfare socioculturale italiano al momento del loro ingresso nel nostro paese.

Si fa riferimento, in questo ambito, a tutti i casi di future alunne e futuri alunni con *background* migratorio[11] che, introdotti nel Sistema di Accoglienza e Integrazione secondo le prassi dell'accoglienza per famiglie rifugiate e richiedenti asilo, si apprestano ad entrare nel sistema scolastico italiano. La domanda alla base di quest'ambito di ricerca e rilevazione ha riguardato la possibilità di rendere il Sai una vera e propria anticamera dell'inclusione, fornendo agli operatori e agli educatori professionali gli strumenti per adattare i bisogni educativi specifici delle giovani generazioni al sistema scolastico in cui saranno di lì a poco ammessi.

In questo sistema complesso di accoglienza (di cui si parlerà specificamente nel corso della trattazione), particolarmente rilevante è il caso dei minori stranieri non accompagnati e dei richiedenti asilo, per i quali sono prodotti spesso percorsi educativi frammentati e discontinui. Seguendo uno schema solo apparentemente semplice, ci si chiede: cosa accade quando

11. A tale proposito, è opportuno considerare che la letteratura attuale di prospettiva sociologica ha riconfigurato, sul piano epistemologico, i margini del costrutto di seconde generazioni di immigrati di origine straniera nella definizione più comprendente di giovani dal *background* migratorio, nello specifico del caso italiano, di nuove generazioni italiane oppure, ancora, di italiani col trattino (Scocco, Zanier, 2020). Un simile margine concettuale, più ampio e adeguato a restituire le multiformi e complesse articolazioni epistemologiche che riconoscono e assegnano al costrutto di origine straniera ulteriori fondamentali dimensioni di ordine sociale culturale, non si limita opportunamente a stigmatizzare connotazioni strettamente riconducibili al possesso o al non-possesso della cittadinanza legale (Ambrosini, 2020; Crespi, 2020).



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

una bambina o un bambino appartenenti a famiglie rifugiate o richiedenti asilo, e ospitati nei progetti di accoglienza, arrivano in Italia in corso d'anno scolastico, con una scarsa o nulla conoscenza della lingua italiana, e in età di obbligo scolastico? Quali sono gli strumenti e le strategie messe in atto dalla scuola al fine di poter garantire un'inclusione scolastica in grado di permettere un apprendimento propedeutico e connaturato alle caratteristiche di ciascuno? Può, in questa direzione, il Sistema di Accoglienza e Integrazione fornire un insieme di elementi di supporto allo studio e alla didattica integrata?

Per quanto riguarda la scuola, secondo gli ultimi dati della Fondazione Ismu[12], riferiti agli anni 2022 e 2023, gli stranieri in Italia ammontano a cinque milioni e settecentomila, cinquantacinquemila in meno rispetto al 2021: tra questi, il numero degli alunni e studenti con *background* migratorio conta 872.360 unità, il 10,6% del totale degli alunni e studenti iscritti nelle scuole di ogni ordine e grado. Come mostrano i dati, la provenienza eterogenea, stimata da quasi duecento diversi paesi (il 44% di origine europea, a seguire le origini africane, asiatiche e latinoamericane) compone il quadro di una scuola italiana definibile, senza alcun dubbio, come multietnica e multiculturale[13] in cui la cooperazione tra la scuola, la società e le famiglie con *background* migratorio diviene strumento chiave per l'integrazione. Alla luce di questa connotazione, risulta cruciale l'individuazione di quelle «alleanze educative, create e rafforzate in maniera straordinaria per rimediare ai danni degli ultimi anni» tra scuola e famiglia, che «indubbiamente necessitano nel futuro di diventare più solide, continuative, sistemiche»[14]. Su questo aspetto insistono le *policy* educative a livello nazionale che possono risultare più o meno efficaci. Infatti, la dimensione regolativa delle politiche scolastiche e l'approccio interculturale all'integrazione e all'inclusione a scuola giocano un ruolo congiunto difficilmente scindibile[15].

Nel corso degli anni, il Ministero dell'Istruzione ha prodotto una serie di documenti che, pur configurandosi come strumenti di indirizzo generale e non vincolante, hanno cercato di fornire una cornice complessiva ai processi di inclusione degli alunni con *background* migratorio. Tra questi assumono particolare rilievo le "Linee guida per l'integrazione scolastica degli alunni stranieri"[16] che propongono un'impostazione fondata su orientamenti tec-

12. Ismu, 2024.
13. Zanier, Messere, 2020.
14. Santagati, Colussi, 2022, 7.
15. Portera, 2020; Sani, 2022; Santerini, 2023.
16. Miur, 2014.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

nico-operativi, individuando fasi specifiche per l'accoglienza e l'inserimento scolastico e promuovendo una prospettiva interculturale e pluralista.

Le linee guida si rivolgono all'intero sistema educativo, dalla scuola dell'infanzia all'università, dedicando un'attenzione mirata ai momenti cruciali dell'inclusione degli studenti con *background* migratorio. Tuttavia, esse mostrano una limitata considerazione degli aspetti culturali dell'integrazione scolastica. Diversi studiosi sottolineano, infatti, l'importanza di valorizzare elementi quali il patrimonio culturale degli studenti, il plurilinguismo e le esperienze migratorie delle famiglie, che rappresentano componenti fondamentali dell'educazione interculturale[17].

I successivi documenti ministeriali – tra cui il rapporto "Diversi da chi? Raccomandazioni per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'intercultura"[18] e i più recenti "Orientamenti interculturali. Idee e proposte per l'integrazione di alunni e alunne provenienti da contesti migratori"[19]– hanno aggiornato e ampliato le linee di indirizzo precedenti. In particolare, tali interventi hanno introdotto indicazioni operative volte a rafforzare l'inclusione degli studenti con cittadinanza non italiana, includendo riferimenti espliciti al tema della cittadinanza e alle azioni formative finalizzate allo sviluppo delle competenze di cittadinanza globale, in coerenza con gli obiettivi dell'Agenda 2030 dell'Onu[20].

Parallelamente, il ministero ha avviato un percorso distinto, seppur non pienamente integrato, sul tema della corresponsabilità educativa[21]. In questo ambito si collocano i "Patti di corresponsabilità educativa tra scuola, famiglie e studenti"[22], e successivamente i "Patti educativi di comunità", promossi nell'ambito del Piano Scuola 2020-2021[23], i quali mirano a definire in modo condiviso diritti e doveri nel rapporto tra istituzioni scolastiche autonome, studenti e famiglie, configurandosi come strumenti di programmazione partecipata che superano una concezione esclusivamente scolastica dell'azione educativa[24].

17. Portera, 2017; Cognigni, 2020; Fiorucci, 2020.

18. Osservatorio nazionale per l'integrazione degli studenti stranieri e per l'intercultura, 2014. Testo disponibile al sito: *www.minori.gov.it/it/notizia/osservatorio-nazionale-lintegrazione-degli-alunni-stranieri*, consultato il 12.02.2026.

19. Miur, 2022. Testo disponibile al sito: *www.mim.gov.it/documents/20182/0/Orientamenti+Interculturali.pdf*, consultato il 12.02.2026.

20. Asvis, 2020; Fucecchi, Nanni 2019.

21. Dusi, 2014; Capperucci, 2018.

22. Si v. d.p.r. 21 novembre 2007, n. 235.

23. Si v. d.m. 26 giugno 2020, n. 39.

24. Cecalupo, Gabrielli, 2022.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Tuttavia, studi recenti evidenziano come tali strumenti non abbiano sempre prodotto risultati significativi in termini di cooperazione effettiva[25]. In particolare, la partecipazione delle famiglie con *background* migratorio ai processi di programmazione educativa rimane limitata, anche a causa del persistere di condizioni di marginalità sociale ed economica nei contesti di insediamento[26].

## 3. Tra inclusione scolastica e integrazione socioculturale: il ruolo educativo nei progetti del Sistema di Accoglienza e Integrazione

Secondo il Rapporto annuale Sai 2023, le persone accolte nel sistema ammontano a 54.512 unità[27]. I beneficiari sono suddivisi in tre principali categorie: quella ordinaria, comprendente adulti singoli e nuclei familiari, che rappresenta il 76,9% del totale (41.923 persone); i minori stranieri non accompagnati, pari al 21,2% (11.550); e le persone con specifiche vulnerabilità sanitarie o disagio psichico, che costituiscono il restante 2% (1.039).

Ad oggi, le informazioni disponibili sulle famiglie accolte risultano limitate. Il XXII rapporto annuale Sai del 2024, con dati riferiti al 2023, segnala che nel 2022 cinque diversi decreti ministeriali hanno finanziato complessivamente 10.141 nuovi posti nell'ambito dell'accoglienza ordinaria, prevalentemente destinati a nuclei familiari. Permane tuttavia una significativa carenza di dati statistici, ma anche di indicazioni normative e strategiche, specificamente orientate al versante familiare dell'accoglienza, con ricadute negative anche sulla concreta attuazione delle politiche di inclusione scolastica.

Al fine di rilevare le potenzialità dei progetti di accoglienza nel supporto all'integrazione socioculturale dei minori e dei cittadini di paesi terzi in Italia, di seguito saranno esposte alcune evidenze derivanti da un'esperienza

25. Cicciarelli, 2019; Ferrante, 2023; Pizzi, 2024.

26. Più recentemente, il c.d. "decreto Valditara" (d.m. 5 settembre 2024, n. 183), che prevede l'introduzione di interventi di sostegno linguistico in italiano nelle classi con una presenza superiore al 20% di studenti con *background* migratorio, ha alimentato un acceso dibattito pubblico. Numerosi esponenti del mondo dell'istruzione, del sindacato e dell'opposizione politica hanno espresso il timore di un ritorno a forme di separazione scolastica assimilabili alle classi differenziali, ritenute lesive dei principi di integrazione. Secondo quanto dichiarato dallo stesso Ministro, l'applicazione della misura comporterebbe una separazione iniziale degli studenti stranieri da quelli italiani attraverso test di valutazione delle competenze linguistiche e l'organizzazione di classi di accompagnamento e di potenziamento per gli alunni con carenze linguistiche o matematiche (Sgreccia, 2024), sollevando interrogativi rilevanti sulla reale coerenza di tali interventi con gli obiettivi di inclusione educativa.

27. Si v. "Rapporto annuale Sai 2023", 2024. Testo disponibile al sito: *www.retesai.it/wp-content/uploads/2024/07/Rapporto-SAI-2023-XXII-edizione.pdf*, consultato il 12.02.2026.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

di lavoro e ricerca condotta da chi scrive, tra il 2022 e il 2024, all'interno di alcuni progetti Sai rivolti a nuclei familiari con minori, a beneficiari ordinari adulti e a minori stranieri non accompagnati. Le esperienze descritte consentono di mettere in evidenza le modalità applicative degli interventi di *policy* relativi alla corresponsabilità educativa di rete e di comunità e di far emergere elementi di forza, risorse disponibili e potenzialità legate al coinvolgimento attivo dei progetti di accoglienza nei processi di inclusione[28].

Sul versante dell'inclusione scolastica dei figli e delle figlie delle famiglie beneficiarie dei progetti di accoglienza, l'esperienza di ricerca e osservazione, pur non configurandosi come un'indagine esaustiva sul piano empirico, ha evidenziato una generale difficoltà di relazione tra famiglie rifugiate e istituzioni scolastiche, ad eccezione dei casi in cui l'équipe multidisciplinare dei progetti di accoglienza ha svolto un ruolo attivo e continuativo di mediazione tra scuola e famiglia. L'osservazione partecipante, condotta nell'arco di un anno e mezzo, ha riguardato quattro nuclei familiari – due biparentali e due monogenitoriali femminili – di cui tre di origine nigeriana e uno camerunense, con figli di età compresa tra uno e sette anni, per un totale di sette minori.

Le famiglie erano inserite in progetti Sai localizzati in aree interne del centro-sud Italia, territori spesso caratterizzati da una limitata disponibilità di servizi essenziali per l'integrazione. Nonostante il supporto ricevuto nei percorsi di inclusione, esse hanno incontrato rilevanti ostacoli nell'inserimento scolastico dei figli. In due casi specifici – un bambino di sette anni e una bambina di quattro – sono emerse vulnerabilità particolari, prevalentemente riconducibili a disturbi dell'attenzione connessi a esperienze traumatiche vissute durante il percorso migratorio. In entrambi i contesti, seppur differenti per territorio e istituto scolastico, si sono riscontrate problematiche ricorrenti: difficoltà nella comunicazione linguistica con le famiglie, atteggiamenti di chiusura e limitata disponibilità da parte del corpo docente, confermando la necessità di interventi formativi specifici sull'educazione interculturale.

Tali criticità hanno prodotto, nei casi osservati, forme di marginalizzazione dei minori, segnalazioni disciplinari ricorrenti e frequenti richieste di contatto con le famiglie da parte delle scuole. A partire dal primo caso analizzato – un nucleo monogenitoriale femminile di origine camerunense con un figlio con disturbi specifici dell'apprendimento – le iniziali difficoltà comunicative hanno portato alla strutturazione di un intervento di équipe che ha coinvolto figure psicologiche, educative e di assistenza sociale del Sai,

28. Messere, Zanier, 2024.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

attivando una mediazione sistematica con l'istituto scolastico e, progressivamente, con il genitore, anche grazie al supporto di un mediatore linguistico.

Nel corso di circa sei mesi, tale percorso ha determinato un miglioramento significativo sia sul piano del rendimento scolastico del minore sia sul versante del coinvolgimento della madre nei processi di inclusione. Il modello di collaborazione sperimentato è stato successivamente replicato negli altri casi osservati, consentendo la costruzione di un intervento strutturato che ha visto l'accompagnamento mediato dei genitori agli incontri scolastici, il supporto linguistico e tecnologico per l'accesso alle piattaforme digitali, momenti informativi dedicati alla comprensione del funzionamento del sistema scolastico italiano e l'affiancamento nella partecipazione a iniziative ed eventi promossi dalla scuola.

Pur trattandosi di casi di studio circoscritti, dai quali non è possibile trarre conclusioni generalizzabili, le dinamiche cooperative emerse evidenziano in modo chiaro la necessità di istituzionalizzare interventi di rete stabili e sistematici per l'inclusione scolastica degli alunni con *background* migratorio appartenenti a nuclei familiari beneficiari di protezione internazionale inseriti nei progetti Sai.

La seconda dimensione che si vuol approfondire è quella relativa al ruolo dell'educatore interculturale nei progetti di accoglienza e integrazione in Italia. La stessa esperienza partecipante degli anni compresi tra il 2022 e il 2024, oltre a rilevare le potenzialità del ruolo di intermediario dei progetti di accoglienza nell'inclusione specificamente scolastica delle alunne e degli alunni figli di famiglie beneficiarie dei progetti Sai, ha visto un'osservazione partecipante riferita a tutte le azioni e le pratiche di inclusione e di approfondimento interculturale realizzate e realizzabili *dentro* il Sistema di Accoglienza e Integrazione. Questo secondo approfondimento tiene conto, nello specifico, della dimensione allargata dei processi di integrazione, per i quali si reputano necessari interventi declinabili a tutte le età e a tutte le caratteristiche dei beneficiari. Partendo infatti dall'assunto (come specificato nell'introduzione al presente contributo) che il Sai possa essere un ponte connettivo tra il percorso migratorio in arrivo e l'inclusione nella società italiana, ne deriva che non solo tutta l'équipe multidisciplinare, ma anche e soprattutto l'educatore professionale rivestano un ruolo dirimente nell'obiettivo dell'integrazione.

Il Sistema di Accoglienza e Integrazione attualmente operativo in Italia è il risultato di un percorso evolutivo articolato, avviato con il Programma nazionale asilo (Pna) nel 2001 e successivamente formalizzato nello Sprar. A questa fase è seguita l'istituzione del Siproimi, fino all'attuale configurazione del Sai di cui si è parlato nelle pagine precedenti. Rispetto ai modelli



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

precedenti, il Sai introduce il paradigma dell'accoglienza diffusa, orientato al superamento della concentrazione nei centri dedicati e alla costruzione di percorsi di integrazione territoriale più ampi, anche attraverso l'inserimento di figure professionali specializzate – psicologi, educatori, assistenti sociali e legali – deputate a facilitare i processi di inclusione.

In questo quadro strutturale e organizzativo, l'educatore professionale è protagonista della fase di accoglienza, che non si limita alla sola ricezione materiale della persona, ma implica l'ascolto attivo, l'osservazione dei bisogni specifici e l'orientamento iniziale. L'educatore professionale agisce come punto di riferimento emotivo e relazionale, garantendo che la persona si senta riconosciuta e tutelata, elemento fondamentale per favorire l'instaurarsi di un rapporto di fiducia. La collaborazione con un team multidisciplinare – comprendente assistenti sociali, psicologi, insegnanti di italiano e mediatori culturali – consente la definizione di progetti individualizzati volti a rispondere in maniera mirata alle esigenze della persona. Successivamente, l'educatore promuove l'accompagnamento educativo, attraverso attività finalizzate allo sviluppo di competenze sociali, culturali e pratiche. Laboratori linguistici, attività artistiche, sportive e culturali costituiscono strumenti di mediazione e integrazione, che facilitano la costruzione di reti relazionali e la partecipazione attiva alla vita comunitaria. In tale ottica, l'educatore assume un ruolo di mediatore tra la persona e il contesto sociale, prevenendo fenomeni di esclusione e marginalizzazione. Un ulteriore ambito di responsabilità riguarda la progettazione e gestione di percorsi individuali, in cui l'educatore contribuisce alla definizione di obiettivi educativi personalizzati, monitorando costantemente i progressi e adattando le strategie in base alle necessità emergenti. Questo approccio consente di accompagnare la persona verso l'autonomia abitativa, lavorativa e scolastica, promuovendo lo sviluppo di competenze concrete e relazionali.

Nell'esperienza condotta, sono stati realizzati percorsi per la promozione interculturale e l'integrazione dei beneficiari dei progetti Sai, finalizzati alla costruzione di identità consapevoli nella comprensione del contesto socio-culturale italiano. A questo proposito, l'azione educativa ha agito in tre modi differenti a seconda dei tre cluster di beneficiari con cui si è rapportata durante il percorso di analisi e osservazione effettuato. Per quanto riguarda i beneficiari Sai ordinari singoli, l'azione educativa è stata incentrata maggiormente sugli obiettivi dell'inclusione socio-lavorativa. In questo senso, sono state realizzate informative e laboratori specifici volti ad approfondire il mondo del lavoro in Italia, le sue regolamentazioni ma anche i lessici e le dimensioni comunicative dei contesti professionali. Nello specifico, informative declinate sulle singole professioni che prevedevano



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

anche un approfondimento linguistico sui termini e sulle parole del lavoro specifico (quello di muratore, quello di idraulico ecc.) e allo stesso tempo sono state fornite indicazioni sulle traiettorie da seguire al fine di poter ottenere un'esperienza lavorativa coerente ed efficace sia in termini di regolarità del lavoro, sia in termini di esperienza professionale. In questa cornice, le connessioni con le figure d'équipe come l'insegnante di italiano e lo psicologo si sono rivelate fondamentali, senza tralasciare il valore aggiunto della presenza dei mediatori linguistici nell'ambito dei laboratori di approfondimento. Non meno, la connessione e la messa in rete dei contatti con agenzie per il reclutamento professionale, con le quali sono stati organizzati incontri specifici di approfondimento sui temi della sicurezza sul lavoro ma anche dell'orientamento.

Sul versante dei nuclei beneficiari ordinari, come detto precedentemente, si è lavorato molto sul sostegno all'inclusione scolastica delle figlie e dei figli in età scolare. Tuttavia, mentre per le bambine e i bambini, come già ampiamente spiegato nel paragrafo precedente, si è proceduto con una messa in rete con le istituzioni scolastiche, nei riguardi delle famiglie è stata data particolare attenzione al rafforzamento delle competenze genitoriali e al ruolo di ponte per l'integrazione che gli stessi figli, frequentando la scuola, possono rivestire nei riguardi dei genitori.

Sempre in questa direzione, le équipe multidisciplinari hanno lavorato ad un progressivo rafforzamento dell'integrazione delle famiglie nei contesti di riferimento e con altri nuclei familiari presenti, al fine di promuovere partecipazione agli eventi culturali e sociali degli ambiti territoriali in cui i progetti Sai erano inseriti. Per quanto riguarda, infine, il cluster dei minori stranieri non accompagnati, il lavoro educativo ha riguardato, da un lato, l'affiancamento individuale specifico e soggettivo e, dall'altro, il lavoro di coinvolgimento dei beneficiari in progetti culturali di integrazione più ampi. Da questo punto di vista, tra i differenti laboratori realizzati su tematiche varie (dall'approfondimento interculturale sulle abitudini e gli stili di vita a progetti di sensibilizzazione sui diritti) maggiore incisività hanno avuto quelli svolti proprio nelle scuole primarie e dell'infanzia: in questo senso, si può definire come l'intervento educativo sulle generazioni beneficiarie accolte nei progetti Sai abbia trovato un vero e proprio rinforzo nella connessione con le attività scolastiche e con le alunne e gli alunni in età scolare, a vantaggio dell'idea che un approccio di *peer education* per l'integrazione possa essere particolarmente utile al superamento degli ostacoli culturali all'inclusione.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

## 4. Conclusioni

L'educazione interculturale costituisce oggi un campo cruciale per la sociologia dell'educazione, ma solo a condizione di essere sottratta a una lettura meramente normativa o tecnicistica. Attraverso un approccio critico e teoricamente informato, essa può diventare uno strumento per interrogare i fondamenti stessi dell'istituzione scolastica e per contribuire alla costruzione di società più giuste e inclusive.

Sebbene, sul piano formale, attraverso norme, atti di indirizzo e interventi di *policy,* il Ministero dell'Istruzione e del Merito insieme al Ministero dell'Interno ribadiscano la centralità della collaborazione in rete tra famiglie, istituzioni scolastiche e realtà educative extrascolastiche per favorire l'inclusione degli alunni e degli studenti con *background* migratorio, nella pratica tale obiettivo risulta ancora lontano da una piena realizzazione. L'esperienza maturata nei progetti di accoglienza analizzati mette in evidenza l'esistenza di una potenzialità del sistema Sai nei territori che rimane in larga parte inespressa. Le équipe multidisciplinari coinvolte dimostrano infatti una solida capacità organizzativa che, tuttavia, appare spesso marginale rispetto alla più ampia questione della coesione istituzionale e territoriale necessaria a sostenere in modo efficace i processi di inclusione.

Alla luce delle riflessioni sviluppate, potrebbe risultare opportuno raccogliere e sistematizzare i contenuti dei diversi documenti di indirizzo in un unico strumento operativo ufficiale, concepito come un vademecum capace di rafforzare in maniera organica la cooperazione in rete tra tutti gli attori coinvolti nei percorsi di integrazione delle giovani generazioni con *background* migratorio. Un dispositivo di questo tipo, fondato sul principio della corresponsabilità educativa tra scuola, famiglia, comunità educante e sistema di accoglienza, potrebbe costituire la base per un lavoro di rete più strutturato nei contesti dell'integrazione.

In tale prospettiva, i progetti di accoglienza potrebbero assumere il ruolo di snodo intermedio nel complesso intreccio di relazioni tra istituzioni scolastiche e famiglie con esperienza migratoria, facilitando processi di comunicazione, mediazione e accompagnamento educativo. Questi elementi possono essere considerati non solo come cardini dell'inclusione scolastica, ma anche come fattori centrali per l'inclusione sociale e culturale delle famiglie migranti. L'adozione di una misura unitaria e sistematica consentirebbe, in ultima analisi, di ridurre le disuguaglianze in termini di opportunità, di autonomia e integrazione che ancora oggi caratterizzano una quota significativa delle famiglie con *background* migratorio presenti nei sistemi di accoglienza.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Ciò implica un ripensamento del ruolo della scuola come spazio pubblico di produzione di significati e di cittadinanza nonché dell'accoglienza come mero contenitore di pratiche di integrazione in "anteprima" all'inclusione reale.

Un'educazione interculturale sociologicamente fondata dovrebbe riconoscere il carattere strutturale delle disuguaglianze educative, problematizzare i saperi legittimi e i curricoli dominanti, promuovere pratiche pedagogiche che rendano visibili le relazioni di potere, valorizzare la pluralità delle esperienze senza reificarle culturalmente. L'intercultura non rappresenta un obiettivo raggiungibile una volta per tutte, ma un processo aperto, conflittuale e storicamente situato, un processo in cui l'educazione interculturale rischia di essere utilizzata come dispositivo compensativo, chiamato a gestire gli effetti di politiche migratorie restrittive. La scuola diventa così uno degli spazi principali di "integrazione possibile", ma anche il luogo in cui si manifestano con maggiore evidenza le contraddizioni del sistema di accoglienza: instabilità abitativa, discontinuità scolastica, segregazione territoriale e differenziazione dei percorsi formativi.

Una prospettiva sociologica critica invita a ripensare l'educazione interculturale non come segmento autonomo delle politiche educative, ma come dimensione strutturale delle politiche di integrazione. Ciò implica riconoscere che l'inclusione educativa non può prescindere dalla stabilità giuridica, dall'accesso ai diritti sociali e dalla partecipazione dei soggetti migranti alla definizione delle pratiche che li riguardano.

Dal momento che l'educazione interculturale può assumere una funzione trasformativa solo se accompagnata da un ripensamento complessivo del sistema di accoglienza, capace di superare l'approccio emergenziale e di promuovere modelli di integrazione basati sulla reciprocità, sulla giustizia sociale e sul riconoscimento istituzionale della differenza, la figura dell'educatore professionale diviene cruciale, collocandosi tra la gestione dei bisogni primari delle persone accolte e la promozione di processi di inclusione sociale, culturale ed educativa, contribuendo in modo significativo al benessere individuale e comunitario.

L'educazione interculturale, intesa in senso critico, può allora svolgere una funzione di mediazione riflessiva tra i soggetti coinvolti nel sistema di accoglienza, contribuendo a promuovere pratiche educative orientate, autonomia, benessere e partecipazione attiva delle persone accolte, trasformando l'accoglienza in un processo autenticamente inclusivo, in cui ogni individuo può sentirsi parte integrante della comunità.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

## Riferimenti bibliografici


Ambrosini M. (2020). *Sociologia delle Migrazioni*. Bologna: il Mulino.

Asvis (2020). *Obiettivi di sviluppo sostenibile e politiche europee*. Testo disponibile al sito: *https://asvis.it/public/asvis2/fils/Pubblicazioni/Quaderno_Obiettivi_di_sviluppo_sostenibile_e_politiche_europee.pdf*, consultato il 4.8.2024.

Bolognesi I., Lorenzini S., Genovese A. (2017). *Pedagogia interculturale. Pregiudizi, razzismi, impegno educativo*. Bologna: Bononia University Press.

Boschi C. (2025). *L'educazione comparata nell'intercultura*. Assago: Unicopli.

Capperucci D. (2018). Relazione scuola-famiglia e responsabilità educativa: un percorso di ricerca partecipativa per la costruzione del Patto di Corresponsabilità. *Annali online della Didattica e della Formazione Docenti*, 10, 15-16: 250-272.

Cecalupo M., Gabrielli F. (2022). Il rapporto scuola-famiglia come chiave di successo nel percorso scolastico e nella fase di transizione degli studenti con background migratorio. *Educazione Interculturale*, 2:134-144.

Cicciarelli E. (2019). *Scuola e famiglie immigrate. Un incontro possibile*. Milano: Fondazione Ismu.

Clanet C. (1993). L*'interculturel. Introduction aux approches interculturelles en Education et en Sciences Humaines*. Toulouse: P.U.M.

Cognigni E. (2020). *Il plurilinguismo come risorsa: prospettive teoriche, politiche educative e pratiche didattiche*. Pisa: Ed. ETS.

Crespi I., Messere G. (2020). *Migrazioni, educazione e intercultura*. In: Crespi I., Zanier M.L., a cura di, *Migrazioni, processi educativi e percorsi di cittadinanza. Sfide per una società inclusiva*. Sesto San Giovanni: Mimesis, 75-93.

Crespi I., Messere G., Zanier M.L. (2020). Istituzioni scolastiche e associazioni del terzo settore. Una cooperazione possibile per l'integrazione degli alunni di origine straniera? *Scuola Democratica*, 1: 59-78.

Dusi P. (2014). *La corresponsabilità* tra *famiglia e scuola.* In: Pati L., *Pedagogia della Famiglia*. Brescia: Ed. La Scuola, 389-399.

Favaro G. (2011). Il tempo dell'inclusione. Per una scuola della con-cittadinanza. *Autonomie locali e servizi sociali*, 3: 449-462.

Ferrante S. (2023). La costruzione collettiva dei contesti inclusivi: il Patto tra scuole, famiglie e comunità territoriali. *Annali online della Didattica e della Formazione Docente*, 15, 25:145-164.

Fiorucci M. (2020). *Educazione, formazione e pedagogia in prospettiva interculturale*. Milano: FrancoAngeli.

Fondazione Ismu (2024). *Ventinovesimo rapporto sulle migrazioni 2023.* Milano: FrancoAngeli.

Fucecchi A., Nanni A. (2019). Agenda 2030. *Una sfida per la scuola. Obiettivi e strategie per educare alla mondialità*. Brescia: Ed. Orso Blu.

Gobbo F. (2000). *Pedagogia interculturale. Il progetto educativo nelle società complesse*. Roma: Carocci.




Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Mazzeo R., Bauman Z., Portera A. (2023). *Educazione e identità interculturale*. Lecce: Pensa Multimedia.
Messere G., Zanier M.L. (2024). Through inclusion and right to education: for the development of educational co-responsibility in the Reception Integration System, between schools, territory and families with a migratory background. *Educazione Interculturale – Teorie, Ricerche, Pratiche*, 22, 2: 2420-8175.
Miur (2006). *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri.* Testo disponibile al sito: *https://archivio.pubblica.istruzione.it/normativa/2006/allegati/cm24_06all.pdf*, consultato il 2.8.2025.
Miur (2014). *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri*. Testo disponibile al sito: *www.miur.gov.it/documents/20182/2223566/linee_guida_integrazione_alunni_stranieri.pdf/5e41fc48-3c68-2a17-ae75-1b5da6a55667?t=1564667201890*, consultato il 2.8.2025.
Miur (2020). *Adozione del Documento per la pianificazione delle attività scolastiche, educative e formative in tutte le Istituzioni del Sistema nazionale di Istruzione per l'anno scolastico 2020/2021*. Testo disponibile al sito: *www.istruzioneer.gov.it/2020/06/26/decreto-ministeriale-adozione-piano-scuola-a-s-2020-2021/*, consultato il 4.8.2025.
Miur (2022). *Orientamenti interculturali. Idee e proposte per l'integrazione di alunni e alunne provenienti da contesti migratori.* Testo disponibile al sito: *www.miur.gov.it/documents/20182/0/Orientamenti+Interculturali.pdf*, consultato il 4.8.2025.
Pizzi F. (2024). Scuola e famiglie immigrate: quale relazione? *Cultura pedagogica e scenari educativi,* 2(1): 59-72.
Portera A. (2017). *Competenze interculturali e successo formativo. Sviluppo di un modello nel contesto universitario*. Pisa: Edizioni ETS.
Portera A. (2020). *Manuale di pedagogia interculturale. Risposte educative nella società globale*. Bari: Laterza.
Premoli S. (2008). *Pedagogie per un mondo globale. Culture, panorami dell'educazione, prospettive*. Torino: EGA – Edizioni Gruppo Abele.
Rubini A. (2022). Movimenti migratori e educazione interculturale. *Education Sciences & Society*, 1: 203-219.
Sai (2024). *Rapporto annuale Sai. Edizione XXII.* Testo disponibile al sito: *www.reteSai.it/wp-content/uploads/2024/07/Rapporto-SAI-2023-XXII-edizione.pdf*, consultato il 10.8.2025.
Sani S. (2022). Il sistema scolastico italiano e le politiche di integrazione promosse dall'Unione Europea. *History of Education and Children's Literature*, 2: 199-214.
Santagati I., Colussi E., a cura di (2020). *Alunni con background migratorio in Italia. Le opportunità oltre gli ostacoli*. Report ISMU 2/2020. Milano: Fondazione Ismu.
Santagati I., Colussi, E., a cura di (2022). *Alunni con background migratorio in Italia. Famiglia, scuola, società Rapporto nazionale.* Report ISMU 4/2022. Milano: Fondazione Ismu.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Santerini M. (2023). *Aprire all'accoglienza*. In: Simeone D., Mendonça J.T., a cura di, *Il patto educativo globale. Una sfida per il nostro tempo*. Roma: Ed. San Paolo, 113-129.
Scialdone A., Aru S., a cura di (2024). *Educare alla cittadinanza nei contesti interculturali. Territori e prospettive di integrazione di studenti con background migratorio*. Roma: Carocci.
Scocco M., Zanier M.L. (2020). *Processi migratori, generazioni e mutamento sociale*. In: Crespi I., Zanier M.L., a cura di, *Migrazioni, processi educativi e percorsi di cittadinanza. Sfide per una società inclusiva*. Sesto San Giovanni: Mimesis, 55-73.
Sprar (2018). *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria*. Testo disponibile al sito: *www.reteSai.it/wp-content/uploads/2018/08/SPRAR-Manuale-Operativo-2018-08.pdf*, consultato il 27.9.2025.
Tarozzi M. (2015). Intercultura e educazione alla cittadinanza globale. *Civitas educationis: education, politics and culture*, IV, 2: pp. 67-84.
Tawil S. (2013). *Education for 'Global citizenship': A framework for discussion*. Unesco Education research and Foresight, 7: pp. 1-8.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

# 2
# Modelli territoriali, istituzionali e operativi di accoglienza e integrazione: il ruolo della prefettura

*di Ernesto Marseglia**

Sommario: 1. Introduzione: il ruolo della prefettura nel sistema di accoglienza – 2. Cenni storici e normativi del diritto dell'immigrazione – 3. Il sistema attuale: la prima accoglienza – 3.1. La seconda accoglienza – 4. Alcuni dati sul Molise – 5. La prefettura al centro del sistema di ingresso, accoglienza e integrazione – 6. Conclusioni.

## 1. Introduzione: il ruolo della prefettura nel sistema di accoglienza

La prefettura, nel corso della sua storia ha assunto un importante compito di collettore sociale con un ruolo di mediazione tra fenomeni storici, sociali e politici ed aspetti maggiormente tecnici, giuridici ed organizzativi[1].

Del resto, le prefetture, articolazioni periferiche del governo sul territorio, a partire dall'Unità d'Italia sono state investite dell'arduo compito di individuare i punti di contatto e di integrazione tra le diverse parti e le diverse anime che si sono trovate a convivere all'interno dello stesso territorio, assumendo un ruolo centrale per il mantenimento dell'ordine sociale[2].

La capacità di mediazione, unita all'ampia struttura organizzativa e alla capillarità territoriale del Ministero dell'Interno, ha fatto sì che a questo apparato amministrativo fosse affidato un ruolo di primissimo piano nella gestione dei fenomeni migratori, sia per quanto riguarda gli aspetti della prima accoglienza e del riconoscimento della protezione internazionale, sia per i profili di integrazione e mediazione sociale, legati ad un doppio filo alle competenze di ordine e sicurezza pubblica e di coesione territoriale[3].

* Dottore di ricerca in Diritto civile presso l'Università degli Studi di Napoli Parthenope. E-mail: ernest.marseglia@gmail.com.

1. Melis, 2020; Sempreviva, 2023, 3 ss.

2. Cfr. Detti, Gozzini, 2000, 218 ss.; Sabbatucci, Vidotto, 2002, 183 ss.; Cavallo Perin, Police, Saitta, 2016, 8 ss.

3. Di Muro, Di Muro, 2023; Cfr. Bonforte, 2023, 121.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

## 2. Cenni storici e normativi del diritto dell'immigrazione

L'Italia ha a lungo scontato l'assenza di una legge organica sull'immigrazione. Il nostro sistema, infatti, continua ad essere fondato su una normativa frammentata, che, tuttavia, può essere comunque fatta risalire a due pilastri portanti del fenomeno e della disciplina.

Da un lato, vi è la disciplina sul "diritto di asilo", la quale trova la propria base giuridica nei diritti fondamentali dell'uomo, garantiti dall'art. 10, c. 3 della Costituzione e dalla Convenzione di Ginevra del 1951. Norme, queste ultime, che riconoscono allo straniero, «al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche», il diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, «secondo le condizioni stabilite dalla legge», in base al principio del *non refoulement*[4]. Dall'altro, vi è la normativa volta a disciplinare l'ingresso nel territorio nazionale dei cittadini stranieri per motivi non legati a esigenze umanitarie, quali lavoro, studio o turismo, contenuta in decretazioni d'urgenza, circolari e provvedimenti amministrativi[5].

Ad ogni modo, la storia del diritto dell'immigrazione in Italia ha origini recenti e solo a partire dagli anni Ottanta la disciplina in materia di ingresso, soggiorno e accoglienza in Italia dei cittadini stranieri, sia per ragioni di asilo politico[6], che per motivi di lavoro[7], ha iniziato ad acquisire piena organicità.

4. Benvenuti, 2007; Rescigno, 2020, 99; Cassese, 1975, 531. Il diritto di asilo si estrinseca nel diritto soggettivo di entrare e di soggiornare nel territorio dello Stato, almeno al fine della presentazione e della relativa valutazione, da parte delle autorità italiane, della domanda di asilo per il riconoscimento dello status di rifugiato. Diversamente, il migrante volontario gode solo di un interesse legittimo a fare ingresso in Italia, conservando lo Stato la piena valutazione ed il controllo discrezionale circa l'ingresso e il soggiorno dello straniero nel territorio. Pertanto, in base a quanto statuito dalla Convenzione di Ginevra del 1951, all'art. 1A è da riconoscere lo status giuridico di rifugiato a «colui che per fondato timore di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori dal territorio del paese di cui è cittadino, e non può o non vuole, a causa di tale timore, avvalersi della protezione del suo paese d'origine».

5. Cfr. Sempreviva, 2023, 329 ss.; Bontempelli, 2009, 115-136, ove si sottolinea che già nei primi provvedimenti e decreti per i flussi migratori per lavoro si potevano rinvenire i pilastri fondamentali della attuale normativa in materia: la procedura per l'ingresso dello straniero dal paese d'origine, il tentativo di ancorare gli ingressi all'effettiva offerta di lavoro, la tendenza alle c.d. sanatorie.

6. Cfr. Colucci, 2020; Campani, 2008, 182; Colucci, 2018, 12-13. Cfr. l. 30 dicembre 1986, n. 943 ("Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine") e d.l. 30 dicembre 1989, n. 416 ("Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato") poi convertito in l. 28 febbraio 1990, n. 39, c.d. "legge Martelli".

7. La prima disciplina normativa in materia, in attuazione delle Convenzioni Oil n. 97/1949 e n. 143/19758, è stata varata con la l. n. 943/1986, c.d. legge Foschi ("Norme in



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Nel corso degli anni Novanta, a seguito di massicce ondate migratorie provenienti dai Balcani, il sistema di accoglienza e integrazione ha visto un ulteriore potenziamento, grazie a provvedimenti legislativi e ministeriali volti a realizzare e disciplinare, in maniera organica, il funzionamento delle prime strutture straordinarie destinate all'accoglienza, poi confluiti nel d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo Unico sull'Immigrazione, d'ora in avanti Tui)[8].

Dall'introduzione del Tui, gli interventi che si sono succeduti in materia – a partire dai Decreti Sicurezza fino alle recenti previsioni del c.d. decreto Cutro (d.l. n. 20/2023 conv. in l. n. 50/2023) – non hanno scalfito l'impianto fondamentale della legge che ancora segna la linea guida operativa e sistematica per gli interventi normativi e organizzativi in materia[9].

## 3. Il sistema attuale: la prima accoglienza

L'attuale organizzazione dello Stato italiano per la gestione del fenomeno migratorio risente dunque della diversità e della molteplicità delle istanze presentate e, soprattutto, della difficoltà di individuare i motivi che spingono i migranti a chiedere l'accesso al territorio nazionale, considerata la diversità di diritti e di disciplina applicabile alle varie situazioni, riferibili ora ai richiedenti protezione internazionale, ora a coloro che vantano un interesse ad accedere nel territorio italiano e dell'Unione Europea non legato a esigenze umanitarie.

Per tali ragioni, sia la normativa specifica sia l'organizzazione delle strutture governative preposte all'accoglienza dei richiedenti asilo hanno risentito fortemente delle contingenze connesse ai flussi migratori e della capacità del sistema di rispondere e adattarsi alla normativa interna e dell'Ue[10]. In parti-

materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine"), prevedendo un sistema di collocamento all'estero e la possibilità per i datori di lavoro italiani di poter richiedere solo liste numeriche e non nominative, sancendo così la parità di trattamento tra lavoratori italiani e stranieri. Rilevante è C. Cost. 20 gennaio 1977 n. 46, con la quale si esplicita la necessità di un intervento organico del legislatore («La materia in esame, per la delicatezza degli interessi che coinvolge, merita un riordinamento da parte del legislatore che tenga conto dell'esigenza di consacrare in compiute e organiche norme le modalità di esercizio delle fondamentali libertà umane collegate con l'ingresso e il soggiorno degli stranieri in Italia»).

8. Cfr. d.l. 30 ottobre 1995, n. 451, convertito in l. 29 dicembre 1995, n. 563, c.d. "legge Puglia"; l. 6 marzo 1998, n. 406 (c.d. "legge Turco-Napolitano") confluita nel d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo Unico Immigrazione). Sul punto Paoli, 2018, 117-145.

9. Recchia, 2020, 93-94.

10. Per un'ampia e completa ricostruzione del sistema di accoglienza in Italia, cfr. Giovannetti, 2019; nonché Giovannetti, 2021.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

colare, i centri di accoglienza, le modalità operative di presa in carico e di gestione dei migranti, i modelli di integrazione, quindi, più in generale, l'intero Sistema di accoglienza e integrazione (Sai), hanno assunto nel tempo diverse denominazioni e funzioni, in relazione agli obiettivi e alle specifiche contingenze di volta in volta affrontati dal legislatore e dal Ministero dell'Interno.

Attualmente, con l'entrata in vigore del d.l. 113/2018 (conv. in l. 132/2018) e del d.l. 130/2020, il sistema nazionale di accoglienza dei migranti distingue la posizione dei richiedenti la protezione internazionale dagli altri migranti non aventi tale diritto e si articola in una fase di prima accoglienza ed una fase di seconda accoglienza.

La prima accoglienza si articola a sua volta in una fase preliminare di primo soccorso volta ad assicurare al migrante – soccorso in mare o via terra – assistenza e prima identificazione. A ciò segue la fase di accoglienza propriamente detta, che vede impegnate le prefetture ed il Ministero dell'Interno nelle operazioni di presa in carico e allocazione dei richiedenti protezione internazionale nei centri governativi e/o nelle strutture temporanee autorizzate dal prefetto[11].

La seconda accoglienza, invece, è riservata a coloro che risultano «privi di mezzi sufficienti a garantire una qualità della vita adeguata al sostentamento proprio e dei propri familiari»[12].

Si è così passati da un sistema "unico", basato sull'accoglienza per "fasi di intervento" e organizzato sul comune presupposto giuridico dell'accoglienza di tutti i richiedenti protezione internazionale, ad un sistema "duale" distinto per status giuridico dei rifugiati e per la diversità dei servizi erogati[13].

L'attuale articolazione risulta quindi organizzata su quattro tipologie di strutture: gli hotspot[14]; i Centri Governativi di Prima Accoglienza (Cpa)[15]; i

11. Recependo le direttive europee 2013/32/Ue e 2013/33/Ue, il d.lgs. 142/2015 (c.d. "decreto accoglienza") ha disciplinato il complessivo sistema di tutela e presa in carico dei richiedenti protezione internazionale specificando gli obblighi a carico delle diverse articolazioni dello stato che ricevono le domande, alle fasi successive di prima e seconda accoglienza. Cfr. Direttiva del Ministro dell'Interno del 23.7.2018 sui Servizi di accoglienza per richiedenti asilo.

12. Cfr. Savio, 2024, 65.

13. Giovannetti, 2021.

14. Strutture site presso "punti di crisi" interessati da arrivi massicci e frequenti di migranti. Cfr. art. 10-*ter* Tui che sul punto dispone: «Lo straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare è condotto per le esigenze di soccorso e di prima assistenza presso appositi punti di crisi».

15. Previsti all'art. 9 del d.lgs. n. 142/2015 («Per le esigenze di accoglienza e per l'espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica, lo straniero è accolto nei centri governativi di accoglienza istituiti con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Centri di Accoglienza Straordinaria (Cas)[16]; il Sistema di Accoglienza e Integrazione (Rete Sai, già denominata Sprar e Siproimi)[17].

A queste strutture, che formano l'ossatura generale del sistema di accoglienza e integrazione, vanno poi aggiunte le c.d. Strutture di Accoglienza Provvisoria (Sap), di cui all'art. 11, c. 2-*bis* del d.lgs. 142/2015, secondo cui «Nelle more dell'individuazione di disponibilità di posti nei centri governativi di cui all'articolo 9 o nelle strutture di cui al presente articolo, l'accoglienza può essere disposta dal prefetto, per il tempo strettamente necessario, in strutture di accoglienza provvisoria […]».

Tale organizzazione, che sembra a prima vista dare rilievo ai centri governativi di prima accoglienza, di cui all'art. 9 del d.lgs. 142/2015, nei fatti è stata ribaltata in favore dei Cas, di cui all'art. 11 del medesimo decreto. Sul punto, i numeri parlano chiaro: a fronte dei nove centri di accoglienza governativi presenti sul territorio nazionale, più di cinquemila sono i Cas istituiti dai prefetti nelle diverse province italiane[18].

Un simile ribaltamento di prospettiva è frutto del naturale adeguamento del sistema di accoglienza alla notevole pressione migratoria a cui l'Italia ha dovuto far fronte negli ultimi anni: l'istituzione dei "Centri governativi" di cui all'art. 9 del citato decreto, richiede un procedimento maggiormente complesso che, prima di confluire in un decreto ministeriale, deve passare attraverso la concertazione con la Conferenza Unificata e preceduto dalla istituzione degli appositi tavoli territoriali.

Diversamente, l'istituzione del Cas si basa sull'iniziativa del prefetto che, sentito il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, valutata la scarsità di posti disponibili per l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, dispone direttamente l'istituzione di nuovi Centri di accoglienza straordinaria.

281, secondo la programmazione e i criteri individuati dal Tavolo di coordinamento nazionale e dai Tavoli di coordinamento regionale ai sensi dell'articolo 16, che tengono conto, ai fini della migliore gestione, delle esigenze di contenimento della capienza massima»).

16. All'art. 11 del d.lgs. n. 142/2015 si prevede: «Nel caso in cui è temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno dei centri di cui all'articolo 9, a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti, l'accoglienza può essere disposta dal prefetto, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, in strutture temporanee, appositamente allestite, previa valutazione delle condizioni di salute del richiedente, anche al fine di accertare la sussistenza di esigenze particolari di accoglienza».

17. Si v. art. 1- *sexies* del d.l. n. 416/1989 volto a disciplinare la c.d. seconda accoglienza, destinata principalmente ai titolari di protezione internazionale ed ai richiedenti portatori di vulnerabilità.

18. Cfr. *www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/sistema-accoglienza-sulterritorio/centri-limmigrazione*, consultato il 15/09/2025.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

In questo modo, nel corso degli ultimi anni, il sistema di prima accoglienza ha finito per gravare quasi interamente sulle prefetture che, di fatto, hanno dovuto organizzare appositi team e uffici in grado di gestire i flussi migratori in arrivo sul proprio territorio[19].

### *3.1. La seconda accoglienza*

La seconda accoglienza è attualmente garantita dalla Rete Sai – Sistema di accoglienza e integrazione. Come accennato, il sistema, a seguito del d.l. 130/2020, non consente più l'ingresso nella seconda accoglienza a chi è sprovvisto di "protezione internazionale", salvo che i richiedenti o i migranti siano portatori di particolari vulnerabilità (madri gestanti o con figli minori, soggetti malati o altrimenti vulnerabili), o che abbiano fatto ingresso nel territorio nazionale a seguito di protocolli per la realizzazione di corridoi umanitari, ovvero in seguito a evacuazioni o programmi di reinsediamento (si pensi ai recenti casi dell'accoglienza di cittadini ucraini e afgani).

La fase di seconda accoglienza è di fondamentale importanza per coloro che fanno ingresso nel territorio nazionale, in quanto volta a garantire, innanzitutto, una vera e propria integrazione territoriale attraverso percorsi assistiti per chi ha ottenuto la protezione internazionale, ma anche un concreto supporto per chi è portatore di particolari condizioni di vulnerabilità e necessita di essere accolto e seguito in un percorso di integrazione nel medio-lungo periodo. Sul punto, l'art. 5 del d.l. 130/2020 prevede che, esaurito il percorso di prima accoglienza, tali soggetti siano avviati a ulteriori e più mirati percorsi di integrazione.

Per tale ragione, la seconda accoglienza non è stata riservata alla competenza esclusiva del solo Ministero dell'Interno ma è stata estesa anche agli enti locali, i quali, per il tramite del coordinamento generale dell'Anci – Associazione Nazionale Comuni Italiani – si occupano direttamente dei programmi di inserimento sociale e lavorativo dei richiedenti asilo e dei soggetti vulnerabili[20].

19. Sulla prima accoglienza v. anche Rondine, 2024, 83 ss.; SGI (2011), *La protezione internazionale in Italia. Quale futuro? Studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per la sua evoluzione*, 120, testo disponibile al sito: *https://old.asgi.it/public/parser_download/save/studio.cespi.asgi.giugno.2011.pdf*, consultato il 9/09/2025; Del Guercio, 2014, 84; Consito, 2020.

20. Si veda a tal proposito il "23° Rapporto Annuale del Sistema di Accoglienza e Integrazione", volto ad offrire una puntuale ricostruzione in termini statistici e tecnici delle attività svolte e dei risultati raggiunti dal sistema di accoglienza e integrazione. Testo disponi-



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Dalla sua istituzione, nel 2001, con il "Programma Nazionale Asilo" (Pna), in poco più di un ventennio, il Sai, quale rete di accoglienza diffusa a titolarità pubblica, è divenuta centrale nel sistema nazionale di accoglienza e integrazione degli immigrati titolari di protezione internazionale o dei soggetti particolarmente vulnerabili ed ha visto un progressivo coinvolgimento degli enti presenti sui territori.

Ciò ha permesso di aumentare la capacità di accoglienza, raggiungendo una distribuzione territoriale sempre più omogenea e capillare: alla fine del 2024, il sistema risultava avere 38.606 posti di accoglienza, per un totale di 872 progetti Sai attivati distribuiti sull'intero territorio nazionale[21].

In questa prospettiva, il Sistema di Accoglienza e Integrazione ha cercato di fornire un modello operativo in grado di rispondere alle esigenze di legalità, sicurezza, inclusione e dignità, ma, allo stesso tempo, ha realizzato una struttura e una rete capace di adattarsi a un contesto migratorio in continua evoluzione[22].

## 4. Alcuni dati sul Molise

Il Molise, nonostante la modesta estensione territoriale e la scarsa densità abitativa rispetto ad altre regioni italiane, contribuisce in maniera virtuosa al funzionamento del modello italiano di accoglienza e integrazione dei migranti presenti sul territorio attraverso un progressivo allestimento delle strutture di prima accoglienza da parte delle prefetture e la crescente adesione degli enti locali ai progetti Sai.

La quota di migranti assegnata alla Regione Molise, secondo un criterio di riparto nazionale, è suddivisa tra le due province, di Isernia e Campobasso, mediante un criterio proporzionale che tiene conto della capacità di accoglienza della singola provincia (estensione territoriale e/o popolazione resi-

bile al sito: *www.anci.it/wp-content/uploads/2025/06/Definitivo.pdf*, consultato il 10/10/2025; cfr. anche "PNA – Programma Nazionale Asilo" di cui al Protocollo d'intesa siglato nel 2001 tra Ministero dell'Interno, Anci e Unhcr, testo disponibile al sito: *www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2001-03-20&atto.codiceRedazionale=001A2983&elenco30giorni=false*, consultato il 10/10/2025 e la di poco successiva l. n. 189/2002 che ha istituito il menzionato sistema Sprar e, pertanto, istituzionalizzato tale modalità di organizzazione dell'accoglienza.

21. Cfr. "23° Rapporto Annuale del Sistema di Accoglienza e Integrazione". Testo disponibile al sito: *www.anci.it/wp-content/uploads/2025/06/Definitivo.pdf*, consultato il 20/10/2025.

22. Per un'ampia disamina dei rapporti tra accoglienza, realtà territoriali e integrazione cfr. Casavola, Corazza, Savino, 2023, 20 ss.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

dente). Tale quota provinciale è poi suddivisa tra i diversi Cas in base ai posti effettivamente disponibili e all'ordine di graduatoria risultante dai bandi di gara per l'attivazione dei centri di prima accoglienza, sulla base delle liste fornite dal Ministero dell'Interno.

All'arrivo sul territorio, ciascun operatore dei Cas accoglie e preleva dal punto di raccolta i migranti assegnatigli, fornendogli vitto, alloggio, un kit vestiario ed un pocket money per tutta la durata della permanenza presso il centro. L'operatore economico, oltre a tenere puntualmente i registri di entrata ed uscita dei migranti ed una precisa contabilità dei servizi offerti, ha l'obbligo di comunicare alla prefettura ogni spostamento o inizio di attività lavorativa del migrante, il suo stato di salute, oltre ad eventuali comportamenti violenti o scorretti incompatibili con la vita di comunità.

La prefettura, ricevendo corrispondenza giornaliera da parte degli operatori sulle principali vicende occorse nei centri di accoglienza e sullo status soggettivo dei migranti, si occupa poi della verifica della persistenza delle condizioni di accoglienza; autorizza eventuali allontanamenti plurigiornalieri per gravi motivi o per audizioni presso le Commissioni Territoriali Asilo e Rifugiati, o attività lavorative fuori dal luogo di residenza; richiama all'ordine il migrante autore di condotte scorrette o lesive della vita di comunità fino all'adozione di misure maggiormente rigorose quali la sospensione del pocket money, lo spostamento presso altra struttura di accoglienza o la revoca delle misure di accoglienza in talune eccezionali condizioni[23].

23. La revoca, tuttavia, impattando su di un diritto soggettivo è relegata ad ipotesi tassative di cui all'art. 23 d.lgs. n. 142/2015 quali: a) mancata presentazione presso la struttura individuata ovvero abbandono del centro di accoglienza da parte del richiedente, senza preventiva motivata comunicazione alla prefettura – ufficio territoriale del Governo competente; b) mancata presentazione del richiedente all'audizione davanti all'organo di esame della domanda; c) presentazione di una domanda reiterata ai sensi dell'articolo 29 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni; d) accertamento della disponibilità da parte del richiedente di mezzi economici sufficienti. Al secondo comma si prevede che «Nei casi di violazione grave o ripetuta, da parte del richiedente protezione internazionale, delle regole della struttura in cui è accolto, ivi compreso il danneggiamento doloso di beni mobili o immobili, ovvero in caso di comportamenti gravemente violenti, anche tenuti al di fuori della struttura di accoglienza, il prefetto, fatta salva la facoltà di disporre il trasferimento del richiedente in altra struttura, adotta una o più delle seguenti misure: a) esclusione temporanea dalla partecipazione ad attività organizzate dal gestore del centro; b) esclusione temporanea dall'accesso a uno o più dei servizi di cui all'articolo 10, comma 1, secondo periodo, ad eccezione dell'accoglienza materiale; c) sospensione, per un periodo non inferiore a trenta giorni e non superiore a sei mesi, o revoca dei benefici economici accessori previsti nel capitolato di gara d'appalto di cui all'articolo 12». Al sesto comma si prevede che nell'ipotesi di revoca, disposta ai sensi del c. 1, lettera d), il richiedente è tenuto a rimborsare i costi sostenuti per le misure di cui ha indebitamente usufruito.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Al fine di monitorare l'andamento dell'accoglienza, migliorare le prassi e le comunicazioni con i gestori, far emergere e risolvere le principali criticità operative o interpretative delle norme, sono poi effettuate con regolarità riunioni periodiche tra enti territoriali, enti gestori, Asl e forze di polizia. Monitoraggio che, invero, trova un importante braccio operativo nel "nucleo ispettivo" composto da operatori e funzionari della prefettura, della questura, delle Asl, dei Vigili del Fuoco e dell'Ispettorato del lavoro. Il team si occupa di ispezionare, valutare, richiamare e sanzionare eventuali inadempienze da parte degli enti gestori degli obblighi previsti dalla legge anche al fine di garantire un elevato standard di servizi offerti agli ospiti delle strutture. Tale nucleo, istituito presso la prefettura, ha il pregio di coordinare in un unico organo le diverse attività cui sarebbero chiamate ad operare singolarmente i diversi enti sul territorio, assicurando al contempo efficienza, continuità ispettiva e rispetto degli standard normativi e qualitativi dell'accoglienza.

In questo contesto, dunque, la Prefettura di Campobasso si pone al centro del sistema di prima accoglienza e garantisce un efficace ed efficiente raccordo tra il centro e la periferia, provinciale e nazionale.

Tale centralità, poi, consente alla prefettura di fungere da anello di congiunzione anche tra la prima e la seconda accoglienza.

In Molise, infatti, numerosi sono i progetti territoriali attivati dal Sai e dagli enti locali nel corso del tempo. In particolare, al 31 dicembre 2024 risultavano attivi 28 progetti Sai per un totale di 930 posti attivi, di cui il 13,7 % riservati ai minori stranieri non accompagnati[24]. Tale capienza ha permesso nel corso del tempo di far transitare un buon numero di persone titolari di protezione internazionale o portatrici di particolari vulnerabilità all'interno di progetti Sai nella stessa regione di prima accoglienza generando, in tal modo, un processo virtuoso in grado di far radicare i migranti nelle realtà locali in cui avevano già avuto modo di ambientarsi o iniziare un percorso lavorativo.

Tale prassi, nel lungo periodo, potrebbe contribuire ad invertire il processo di spopolamento delle aree interne oltre che fornire un giovane e fattivo contributo di vitalità e di lavoro alle comunità locali[25]. Come emerge anche dal Rapporto Sai 2025, la partecipazione attiva dei piccoli comuni delle aree interne (in qualità di enti titolari) è diffusa su tutto il territorio nazionale, ma si concentra in particolare nel Mezzogiorno. Calabria, Campania, Sicilia, Basilicata e Molise sono infatti tra le regioni con il maggior numero di piccoli

24. "23° Rapporto Annuale del Sistema di Accoglienza e Integrazione", 2023, 129 ss. Testo disponibile al sito: *www.anci.it/wp-content/uploads/2025/06/Definitivo.pdf*, consultato il 20/10/2025.

25. Corazza, 2025, 9 ss.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

comuni titolari di progetti di integrazione, molti dei quali situati in contesti collinari o montani, distanti dai principali assi infrastrutturali.

In questi termini, il Molise rappresenta un perfetto laboratorio di sperimentazione e di crescita del sistema di accoglienza e integrazione, facendo emergere i vantaggi della permanenza – su territori non densamente popolati – di coloro che hanno già avuto modo di radicarsi sul territorio nel periodo di prima accoglienza.

I piccoli comuni, e in particolare quelli delle aree interne, non sono quindi "un'alternativa minore", ma un asse portante del Sai in grado di dimostrare che anche nei territori fragili è possibile costruire percorsi di accoglienza efficaci e in grado di generare coesione sociale, economica e culturale.

## 5. La prefettura al centro del sistema di ingresso, accoglienza e integrazione

L'esperienza italiana degli ultimi anni conferma la centralità funzionale della prefettura nel governo multilivello delle politiche di accoglienza.

Così, da un lato, in attuazione del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, il prefetto dispone l'allocazione dei richiedenti protezione internazionale nei centri governativi di prima accoglienza (art. 9) e, in caso di saturazione, nelle strutture temporanee dei Cas (art. 11), assumendo un ruolo di raccordo tra amministrazione centrale e realtà territoriali di prima accoglienza. Dall'altro, la prefettura assume l'ulteriore ruolo di impulso e segnalazione alla rete Sai dei soggetti vulnerabili o che hanno ricevuto qualche forma di protezione internazionale, gestita dagli enti locali con il supporto del Ministero dell'Interno e del Servizio Centrale[26].

Dunque, sul piano operativo, la prefettura segnala ai progetti Sai i beneficiari in uscita dalla prima accoglienza e coordina le transizioni tra la prima e la seconda accoglienza[27].

In questo contesto, la prefettura esercita una vera e propria funzione di garanzia dei diritti e di mediazione sociale, essendo chiamata costantemente a monitorare lo status e i bisogni specifici dei richiedenti asilo, le condizioni di accoglienza dei centri governativi e dei Cas, assumendo un ruolo attivo anche per la individuazione e la gestione delle vulnerabilità.

Sul punto, a seguito dell'emanazione del "Vademecum nazionale per la rilevazione, il *referral* e la presa in carico delle persone vulnerabili", le prefetture

26. Sempreviva, 2023, 322 ss.

27. Cfr. d.m. 17 giugno 2025, n. 25940, sull'ampliamento della capacità Sai.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

hanno istituito tavoli tecnici interistituzionali dedicati alla mappatura dei bisogni e alla definizione di procedure condivise per minori, donne in gravidanza, persone con disabilità, vittime di tratta o di violenza, soggetti con gravi patologie e fragilità psicosociali[28]. Tali Tavoli, aperti alla partecipazione di tutti gli attori istituzionali, gli enti del terzo settore, nonché le associazioni di volontariato, mirano alla redazione di *SOPs* (procedure operative standard) che, adattate agli specifici contesti territoriali, si pongono l'ambizioso obiettivo di ottenere un efficace e coordinato modello di intervento sulle specifiche situazioni di vulnerabilità, migliorare le condizioni di accoglienza e integrazione, coordinare e potenziare gli interventi socio assistenziali e sanitari sul territorio[29].

Tale funzione di raccordo e mediazione è rafforzata dagli strumenti di coordinamento territoriale quali i Consigli Territoriali per l'Immigrazione (Cti), istituiti dal d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394 e dal d.p.c.m. 18 dicembre 1999, presieduti dal prefetto e deputati al monitoraggio, alla concertazione e alla programmazione delle politiche migratorie provinciali[30].

## 6. Conclusioni

L'analisi normativa ed evolutiva fin qui riportata fornisce un primo quadro della complessità del sistema di accoglienza e integrazione sviluppato dallo Stato italiano per far fronte all'imponente flusso migratorio terrestre e marittimo con cui tutto il sistema paese ha dovuto fare i conti negli ultimi anni.

La normativa vigente, tuttavia, necessiterebbe, oltre che dei costanti aggiornamenti richiesti per un testo normativo sottoposto allo stress della continua evoluzione delle condizioni fattuali, anche di una ristrutturazione complessiva alla luce delle condizioni sociali, economiche e politiche attualmente in atto.

Le norme, infatti, continuano a considerare i "centri governativi" come fulcro del sistema e i Cas come misura straordinaria. Tuttavia, la prassi ha consolidato un modello opposto: i Cas sono divenuti la soluzione ordinaria,

28. Si v. Ministero dell'Interno, *Linee guida vulnerabilità*, 2023; Unhcr, *SOPs for Vulnerable Migrants*, 2022. Testo disponibile al sito: *www.interno.gov.it/sites/default/files/2023-11/vademecum_vulnerabilities_31-web-eng.pdf*, consultato il 30/10/2025.

29. Questo circuito virtuoso tende a ridurre le asimmetrie applicative tra province, a migliorare la qualità dei servizi e a integrare la catena ingresso-prima accoglienza-seconda accoglienza-integrazione. Cfr. tra le molte, *https://prefettura.interno.gov.it/sites/default/files/100/2025-06/sops-agrigento_giugno-2025.pdf*.

30. Cfr. art. 57 d.p.r. n. 394/1999 attuato con d.p.c.m. del 18 dicembre 1999, sull'istituzione dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

mentre i centri governativi restano residuali dal punto di vista numerico, territoriale e quantitativo.

Questa inversione, non esplicitamente riconosciuta dal legislatore, impone dunque di modificare il quadro normativo per dare atto di tale evoluzione ed affiancarsi ad ulteriori strumenti di programmazione pluriennale. Il nuovo schema di capitolato per i Cas sembra comunque prendere atto di tale inversione gerarchica tra le strutture, introducendo standard minimi uniformi da rispettare su tutto il territorio nazionale, ma che, comunque, viste le diversità sociali ed economiche tra le diverse realtà territoriali che caratterizzano il paese, sono estremamente difficili da rispettare[31].

In questa prospettiva, potrebbe definitivamente essere superata la logica emergenziale dell'accoglienza e consentire all'intero sistema di operare in modo più efficace e sostenibile[32].

Un'ulteriore criticità è poi costituita dalla durata della permanenza nei Cas da parte dei richiedenti protezione internazionale, dovuta in parte ai tempi di definizione delle domande da parte delle Commissioni territoriali, in parte all'enorme numero di richieste presentate e alla complessità delle istruttorie necessarie a verificare la sussistenza dei requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale. Questo squilibrio determina tempi medi di attesa che superano spesso i sei mesi, con punte più elevate in alcune aree, e si traduce in una permanenza prolungata nei Cas, strutture concepite come temporanee ma di fatto utilizzate per periodi molto lunghi[33].

Il legislatore ha cercato di intervenire introducendo, anche sulla base del nuovo "Patto per la migrazione e l'asilo", procedure accelerate per i cittadini provenienti da paesi di origine sicura, ponendo comunque attenzione alla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, la cui lista è stata ampliata con il d.l. 23 ottobre 2024, n. 158[34].

31. Si v. d.m. del 4 marzo 2024. Testo disponibile al sito: *www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/disposizioni-generali/atti-generali/atti-amministrativi-generali/decreti-direttive-e-altri-documenti/decreto-schema-capitolato-gara-appalto-fornitura-beni-e-servizi-relativi-alla-gestione-e-funzionamento-dei-centri-accoglienza*, consultato il 10/12/2025.

32. Vitiello, 2022, 6; Del Guercio, 2016, 21.

33. Fondazione Ismu, "Protezione internazionale e asilo – Banca dati sulle migrazioni", 2024; Cir, "Rapporto Attività 2024", 2024; Ministero dell'Interno, "Direttiva per il rafforzamento delle Commissioni territoriali", 13 febbraio 2024. Nonostante il recente potenziamento delle strutture con l'assunzione di nuovi funzionari e l'adozione di misure organizzative per accelerare le procedure, il sistema continua a registrare un arretrato significativo. Nel 2024, l'Italia ha esaminato circa 78.000 domande, a fronte di oltre 158.000 richieste presentate nello stesso anno, con un incremento del 17% rispetto al 2023.

34. Per spunti critici, si v., Cassarino, Marin, 2022, 10 ss.; Porchia, 2022, 1283 ss.; Jakulivcene, 2024, 3.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Tuttavia, l'effetto di tale misura sull'arretrato è stato limitato: le Commissioni territoriali continuano a essere gravate da un flusso di domande molto superiore alla capacità di smaltimento, anche per la complessità già citata di completare le audizioni, le complesse istruttorie e la necessità di garantire uniformità e coerenza delle decisioni con la giurisprudenza interna ed europea[35].

A ciò, si aggiunge la possibilità per il richiedente di permanere nei Centri di accoglienza anche nelle more del ricorso al Tribunale avverso la decisione di rigetto della domanda di protezione internazionale adottata da parte della Commissione territoriale, allungando ulteriormente il tempo di permanenza nei Cas.

Questa criticità conferma la necessità di rafforzare ulteriormente le Commissioni territoriali, non solo sul piano delle risorse umane, ma anche attraverso strumenti di digitalizzazione delle procedure, standardizzazione dei protocolli e monitoraggio dei tempi di decisione, adozione di flussi e canali informativi diretti con le prefetture e le questure onde evitare di esaminare domande di protezione internazionale di soggetti allontanatisi dal territorio nazionale, in modo da ridurre l'impatto dell'arretrato sull'intero sistema di accoglienza e, in particolare, sulla durata della permanenza nei Cas[36].

Nonostante i buoni risultati ottenuti dal sistema Sai, anche la seconda accoglienza continua ad avere talune criticità. Infatti, nonostante gli sforzi profusi per allargare la capacità ricettiva ed il numero dei progetti, a causa della scarsità del numero di posti a disposizione rispetto alla domanda e dello squilibrio nella distribuzione geografica degli stessi, i soggetti beneficiari, dovendo obbligatoriamente uscire dalla prima accoglienza, si trovano spesso privi di un luogo dove pernottare o di una rete lavorativa; a ciò si aggiunge che talvolta i beneficiari o le loro famiglie sono obbligati ad inserirsi in progetti estremamente distanti dal luogo in cui hanno già avuto modo di ambientarsi ovvero hanno iniziato un percorso di inserimento sociale e lavorativo nel periodo di permanenza nel Cas.

Sul punto, è stato sottolineato come una partecipazione obbligatoria degli enti locali al sistema Sai potrebbe risolvere parzialmente tale problematica di dislocamento e di carenza di posti[37]. Tuttavia, un'imposizione di tal genere andrebbe in contrasto con l'idea stessa di accoglienza e integrazione che la norma mira ad ottenere, basata cioè su una vera accoglienza nel contesto locale di riferimento.

35. Lista che ora include 19 Stati (tra cui Albania, Algeria, Bangladesh, Bosnia-Erzegovina, Egitto, Gambia, Georgia, Ghana, Kosovo, Marocco, Montenegro, Perù, Senegal, Serbia, Sri Lanka e Tunisia).

36. Giovannetti, 2024.

37. Giovannetti, 2020, 836.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

In conclusione, nonostante le criticità ancora presenti nel sistema di accoglienza e integrazione, la complessità del fenomeno migratorio e della sfida storica e organizzativa da parte del "sistema paese" di fronte all'imponente numero di richieste e di procedure di ingresso sul territorio italiano ha permesso allo Stato e alla società civile di organizzarsi con modelli e procedure efficienti e alternative ad una mera ricezione passiva dei migranti sul territorio, assicurando, al contempo, controllo dei flussi e del territorio, mediazione sociale e culturale, pace sociale e progressiva integrazione dei migranti, senza tralasciare, comunque, nel processo, il rispetto della dignità e dei diritti fondamentali dell'uomo.

In ultima analisi, i modelli territoriali, istituzionali e operativi di accoglienza e integrazione, messi in campo dalla prefettura, dagli enti territoriali e dal sistema paese, più in generale, potranno, nel lungo periodo, consentire ai migranti e ai richiedenti asilo di diventare cittadini attivi, forza lavoro, forze intellettuali e culturali integrate e fattive per il futuro progresso materiale, etico e sociale del paese.

## Riferimenti bibliografici


Bontempelli S. (2009). *Il governo dell'immigrazione in Italia: il caso dei "decreti flussi"*. In: Conforti P., a cura di, *Tutela dei diritti dei migranti*. Pisa: Plus, 115-136.

Benvenuti M. (2007). Asilo (diritto di), (II-dir. cost.). *Enc. giur. agg.,* XVI. Roma, Treccani: 1.

Bonforte A.A. (2023). M*anuale immigrazione*, *Asilo e Cittadinanza*. Padova: Primiceri Editore, 121.

Campo F., Giunti S., Mendola M. (2020). The Political Impact of Refugee Migration: Evidence from the Italian Dispersal Policy. *Centre for European Studies*, 456: 13 ss.

Campani G. (2008). Dalle minoranze agli immigrati. La questione del pluralismo culturale e religioso in Italia. Milano: Unicopli, 182.

Casavola H.C., Corazza L., Savino M., a cura di (2023). *Migranti, territorio e lavoro. Le strategie d'integrazione*. Roma: Rubettino, 20 ss.

Cassarino J.P., Marin L. (2022). The Pact on Migration and Asylum: Turning the European Territory into a Non- Territory. *European Journal of Migration and Law*, 24, 1: 10 ss.

Cassese A. (1975). *Il diritto di asilo territoriale degli stranieri*. In: Branca G., a cura di, *Commentario della Costituzione*, *Principi fondamentali*. Bologna-Roma: UTET, 531.

Cavallo Perin R., Police A., Saitta F., a cura di (2016). *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*. Firenze: Firenze University Press, 8 ss.




Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Colucci M. (2018). Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni. Roma: Carocci.
Colucci M. (2020). *Immigrazione e lavoro in Italia: uno sguardo storico*. In: Chiaromonte W., Ferrara M.D., Ranieri M., a cura di, *Migranti e lavoro*. Bologna: il Mulino.
Consito M. (2020). L'accoglienza e il trattenimento del richiedente asilo dopo il c.d. decreto immigrazione 2020: tra (tiepidi) ritorni al passato e nuove restrizioni. *ADiM Blog*, 12. Testo disponibile al sito: *www.adimblog.com/wp-content/uploads/2021/01/SodaPDF-converted-ADiM-Blog-Dicembre-2020-Analisi-.pdf*, consultato il 25/09/2025.
Corazza L. (2025). Il futuro delle aree interne. Lavoro e cittadinanza per un nuovo equilibrio dei luoghi. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1: 9-53.
Del Guercio A. (2014). *La detenzione amministrativa dei richiedenti asilo nel diritto dell'UE e in quello italiano*. In: Cataldi G., Del Guercio A., Liguori A., a cura di, *Il Diritto di Asilo in Europa.* Napoli: ESI, 84.
Del Guercio A. (2016). La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale e europeo. Napoli: ESI.
Detti T., Gozzini G. (2000). *Storia contemporanea: I. L'Ottocento*. Milano: Mondadori, 218 ss.
Di Muro A., Di Muro L. (2023). *Il diritto dell'immigrazione*. Torino: Giappichelli.
Fondazione ISMU (2024). Protezione internazionale e asilo – Banca dati sulle migrazioni.
Giovannetti M. (2019). La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1: 5 ss.
Giovannetti M. (2020). *L'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione.* In: Aa.Vv., *Ius migrandi, Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia.* Roma: FrancoAngeli, 836.
Giovannetti M. (2021). *L'accoglienza dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale. Il nuovo Sistema di accoglienza e integrazione*. In: Giovannetti M., Zorzella N., a cura di, *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali. Commento al decreto-legge n. 130/2020*. Pisa: Pacini Giuridica.
Giovannetti M. (2021). La riforma del sistema di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza,* 1.
Giovannetti M. (2021). I perimetri incerti della tutela: la protezione internazionale nei procedimenti amministrativi e giudiziari. Questione Giustizia, 1: 15.
Jakulivcene L. (2024). EU Screening Regulation: closing gaps in border control while opening new protection challenges?. *EU Migration Law*, testo disponibile al sito: *https://eumigrationlawblog.eu/eu-screening-regulation-closing-gaps-in-border-control-while-opening-new-protection-challenges/,* consultato il 25/09/2025.
Melis G. (2020). Storia dell'amministrazione italiana. Bari: il Mulino.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Paoli S. (2018). La legge Turco-Napolitano: un lasciapassare per l'Europa. *Meridiana*, 91:117-145.
Porchia M. (2022). The Independent Monitoring Mechanism in the New Pact on Migration and Asylum and its Interrelations with Other Monitoring Mechanisms. *OIDU*, 5: 1283 ss.
Recchia G. A. (2020). *L'accesso al lavoro dei migranti economici*. In: Chiaromonte W., Ferrara M.D., Ranieri M., a cura di, *Migranti e lavoro*. Bologna: il Mulino, 93-94.
Rescigno F. (2020). Il diritto di asilo e la sua multiforme attuazione. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3: 99.
Rondine F. (2024). Il futuro del diritto e della politica migratoria europea: il Nuovo Patto e oltre. Il regolamento sugli accertamenti preingresso: irregolarizzare i richiedenti protezione normalizzando procedure "di crisi" alle frontiere esterne dell'Unione. *Quaderni AISDUE*, 4.
Sabbatucci G.,Vidotto S. (2002). *Storia contemporanea, L'Ottocento*. Bari: Laterza, 183 ss.
Savio G. (2024). *Le procedure amministrative della domanda di asilo: dall'avvio alla decisione*. In: Aa.Vv., a cura di, *Immigrazione, asilo e cittadinanza*. Rimini: Maggioli editore.
Sempreviva M.T., a cura di (2023). Ordinamento e attività istituzionali del Ministero dell'Interno. Roma: Dike.
SGI (2011). La protezione internazionale in Italia. Quale futuro? Studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per la sua evoluzione, testo disponibile al sito: *https://old.asgi.it/public/parser_download/save/studio.cespi.asgi.giugno.2011.pdf*, consultato il 9/09/2025.
Vitiello D. (2022). Il diritto d'asilo in Europa e l'eterogenesi dei fini. *ADiM Blog*, testo disponibile al sito: *www.adimblog.com/2022/04/30/il-diritto-dasilo-in-europa-e-leterogenesi-dei-fini/*, consultato il 10/10/2025.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

# 3
# Le sfide dell'inclusione sociale dei minori stranieri non accompagnati nelle aree interne: identità, agency e pratiche di comunità nelle sperimentazioni della Regione Molise

*di Mariangela D'Ambrosio**

Sommario: 1. Introduzione – 2. L'*Agency* e il riconoscimento nei percorsi di inclusione sociale dei minori stranieri non accompagnati – 3. Comunità locali, welfare, appartenenza: le sfide n(d)elle aree interne – 4. Il ruolo del Servizio Sociale Professionale: tra protezione e valorizzazione della soggettività – 4.1. Progettualità e buone pratiche nel contesto molisano: l'esperienza dell'Ambito Territoriale Sociale di Campobasso – 4.2. Dall'accoglienza all'inclusione: la Comunità Alloggio Minori "Alto Molise" di Agnone – 5. Conclusioni provvisorie.

## 1. Introduzione

Nel contesto migratorio contemporaneo, la presenza dei minori stranieri non accompagnati (Msna)[1] evidenzia con forza la necessità di un approccio sociologico in grado di leggere, oltre le categorie amministrative e giuridiche, le traiettorie esistenziali, le dinamiche socio-identitarie e le forme di soggettività emergenti[2]. Accanto a vulnerabilità oggettive – legate alla minore età, all'assenza di figure parentali e ai rischi di sfruttamento, non solo lavorativo – i Msna

* PhD, Assegnista di Ricerca in Sociologia Generale presso il Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi del Molise, Via Francesco De Sanctis, 86100 Campobasso. E-mail: mariangela.dambrosio@unimol.it.

Si esprime un sentito ringraziamento alla dott.ssa Raffaella Ferro e alla dott.ssa Annalisa Carrelli per aver condiviso il loro prezioso lavoro sul territorio molisano, nonché le progettualità in corso. Senza il loro impegno e il supporto di Oas Molise, Ats, Terzo Settore e cooperative sociali, l'agency, il riconoscimento e l'emancipazione dei Msna in contesti fragili non sarebbe possibile.

1. Al 30 novembre 2025, risultano presenti in Italia 17.504 Msna in prevalenza di genere maschile (88,68%) con un picco di diciassettenni (55,62%). Provengono soprattutto da Egitto (30%), Ucraina (17,21%), Bangladesh (9,47%), Gambia (7,10%). In Molise sono presenti, alla data indicata, 266 Msna (l'1,61%). Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2025.

2. Sayad, 1999; Kohli, 2007; Bhabha, 2014.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

sono portatori di capitale sociale e culturale[3] ed esprimono forme di *agency*[4] che interagiscono dinamicamente con i dispositivi del welfare e con le comunità ospitanti, configurandosi come attori sociali in transizione[5]. Essi, cioè, manifestano pratiche quotidiane di "(r)esistenza", adattamento e progettualità che meritano attenzione analitica e politica. In tal senso, il presente contributo si propone di indagare le condizioni del riconoscimento sociale di questi giovani migranti[6], il processo di costruzione identitaria in contesti di transizione[7] e le forme di resistenza quotidiana che essi agiscono per negoziare appartenenza e autonomia. Lo sfondo empirico è costituito dalle pratiche educative e sociali attivate nei piccoli e interni centri italiani, con particolare riferimento all'area di Campobasso (in particolare all'Ambito Territoriale Sociale della città) e di Agnone (IS), dove si osservano progettualità ed esperienze di accoglienza comunitaria capaci di generare processi trasformativi sul piano relazionale e sociale, in linea con modelli di welfare generativo, relazionale e responsabile.

## 2. L'*Agency* e il riconoscimento nei percorsi di inclusione sociale dei minori stranieri non accompagnati

Nel panorama dei flussi migratori attuali, i Msna emergono come categorie non solo "vulnerabili" ma anche portatori di potenzialità soggettive[8] e sociali complesse: la loro condizione, invero, interpella profondamente i sistemi di accoglienza e i servizi sociali, richiedendo una comprensione ed un accompagnamento che "superi" le categorie amministrative per cogliere le dinamiche identitarie e le relazioni sociali in cui questi giovani si trovano immersi[9].

3. Bourdieu, 1986.

4. L'*agency* è la capacità degli individui di agire autonomamente e consapevolmente, influenzando le proprie condizioni di vita entro vincoli sociali e culturali. Nei Msna, riconoscerla significa considerarli attori sociali in grado di partecipare e costruire legami significativi.

5. Giddens, 1984; Emirbayer, Mische, 1998; Di Nuzzo, 2013; Di Nuzzo 2020.

6. Honneth, 2002.

7. Schütz, 1944.

8. «Partecipare alla sfera sociale non significa "omologarsi", assumendo passivamente i ruoli standard imposti dalla società: […] (il soggetto) si accosta alla sfera sociale avendo in sé lo spazio per accoglierla, lasciarla circolare in interazione con le premure relative alle altre due sfere, assegnarle un posto nel suo progetto di vita. In questo modo, lungi dallo standardizzarsi, il soggetto ha la possibilità di imprimere il proprio marchio personale all'identità sociale». Marci, Tomelleri, 2021, 101.

9. Ambrosini, 2020; Di Nuzzo, 2013; Di Nuzzo, 2020.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

In coerenza, il concetto di riconoscimento sociale assume un ruolo centrale, poiché costituisce la base su cui si costruisce la soggettività[10] e si definiscono possibilità di inclusione, autonomia, emancipazione e, dunque, partecipazione sociale. La costruzione del riconoscimento, sotteso all'espressione della soggettività secondo paradigmi sociologici, si esplica mediante connessioni intersoggettive di rispetto, stima e affetto[11]. È un processo articolato su tre livelli: il riconoscimento affettivo-emotivo, giuridico e sociale che richiama elementi anche di carattere psico-socio-pedagogico.

Si tratta, infatti, di piani che corrispondono a differenti dimensioni della vita umana – la sfera familiare, quella normativa e quella comunitaria – tra loro intersecanti al fine di costituire le basi su cui l'individuo costruisce la propria identità (anche sociale)[12] e il senso di sé[13].

In contesto migratorio, ancor di più, il riconoscimento diviene particolarmente articolato poiché i giovani sono chiamati a negoziare simultaneamente molteplici appartenenze[14] spesso in condizioni di marginalità, incertezza[15] e traumi[16], generando forme di ingiustizia che minano la possibilità stessa di sviluppare pienamente la propria *agency*[17] – intesa come la capacità degli individui di agire consapevolmente e di influenzare il proprio destino[18] – e le possibilità conseguenti di inclusione sociale[19].

È proprio per i Msna, dunque, che tale processo si presenta come tortuoso e difficile: il riconoscimento affettivo è, infatti, spesso limitato dalla distanza familiare; quello giuridico è ostacolato da procedure frammentarie, mentre quello sociale è reso incerto da rappresentazioni discriminanti e da dispositivi di controllo/sorveglianza[20].

10. «È impossibile concepire un sé che sorga fuori dall'esperienza sociale». Marci, Tomelleri, 2021, 59.

11. Bhabha, 2014; Honneth, 2002.

12. Ad indicare il modo in cui gli individui si definiscono attraverso l'appartenenza a gruppi sociali, integrando dimensioni personali e collettive del sé. Tajfel, Turner, 1979; Tajfel, 1981; Jenkins, 2004.

13. Sul tema, si veda il concetto di "non-persona" per descrivere una condizione liminale delle persone migranti: non solo legalmente svantaggiata, ma anche eticamente esclusa da ciò che normalmente si identifica come "persona con diritti". Dal Lago, 1999.

14. Sayad, 1999.

15. Hall, 1996.

16. Orlandi, 2011.

17. Nocenzi, 2021. Sul concetto di *agency* si veda anche: *https://series.francoangeli.it/index.php/oa/catalog/view/1196/1054/6557*, 199-201.

18. Emirbayer, Mische, 1998.

19. Honneth, 2002; Fraser, 2003; Fraser, 2009.

20. Campesi, 2015. I dispositivi di sorveglianza, secondo una lettura controllante, ten-



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

La separazione forzata dai *caregiver* familiari, quale condizione centrale nella vita dei Msna, potrebbe generare lo sviluppo di forme di attaccamento insicuro o disorganizzato[21] che si manifestano in vulnerabilità emotive, difficoltà socio-relazionali ed eventuali problematiche di carattere psicologico[22], rendendo anche la transizione verso l'autonomia adulta più complessa[23].

In particolare, la famiglia – che costituisce un primo spazio di riconoscimento affettivo e identitario – quando mancante, lascia il soggetto esposto ad un'esperienza di fragilità e marginalità, interrompendo non solo il supporto emotivo ma anche la trasmissione di risorse culturali e sociali fondamentali per la costruzione identitaria ed il senso di appartenenza[24].

Parallelamente, la complessità e frammentarietà delle procedure giuridiche per i Msna producono spesso un riconoscimento solo formale, caratterizzato da incertezze e discontinuità che compromettono la stabilità sociale e identitaria dei giovani migranti[25].

Dimensione normativa che, seppur necessaria, può trasformarsi in un dispositivo di controllo burocratico che limita la soggettività, riducendo l'individuo ad un ruolo passivo nella propria narrazione biografica[26].

In ambito istituzionale, in altri termini, vi può essere il rischio che i servizi di accoglienza, pur orientati alla tutela, adottino una visione burocratica[27], passivizzante[28] e standardizzata[29] che riduce il minore ad oggetto d'intervento e ad un insieme di bisogni da gestire, anziché riconoscerlo come soggetto agente portatore di desideri, competenze e relazioni[30]. Infine, la stigmatiz-

dono a classificare i Msna in categorie rigide, vulnerabili, a rischio, bisognosi di protezione che limitano la complessità delle loro esperienze e delle loro potenzialità. Castles *et al.*, 2014.

21. L'attaccamento insicuro deriva da risposte incoerenti dei caregiver e si manifesta come evitamento emotivo o ambivalenza tra ricerca di vicinanza e resistenza; l'attaccamento disorganizzato, invece, è legato a paura o traumi e si esprime in comportamenti contraddittori, poiché il caregiver è vissuto simultaneamente come fonte di protezione e di minaccia. Bowlby, 1969; Bowlby, 1982.

22. Ainsworth *et al.*, 1978; Main, Solomon, 1990.

23. Winnicott, 1965.

24. Santagati *et al.*, 2024, 30-31.

25. Hall, 1996; Sayad, 1999; Di Nuzzo, 2020.

26. Fassin, 2011.

27. Omizzolo, 2019.

28. Si veda, in coerenza, il Servizio Sociale anti-oppressivo che mira a riconoscere e contrastare le dinamiche di potere disuguali e le oppressioni sistemiche, ponendo l'accento sulla centralità della persona e dei suoi contesti di vita. Raineri, 2022; Sanfelici, 2024.

29. Dominelli, 2002.

30. Sen, 1993; Gozdziak *et al.*, 2006; Ensor, Goździak, 2010; Donati, 2011a; Donati, 2011b; Donati, 2013; Rossi, 2011.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

zazione sociale[31] in quanto i Msna possono essere percepiti come vulnerabili, contribuendo a marginalizzare ulteriormente questi giovani, producendo meccanismi di esclusione simbolica e sociale[32]. Una siffatta rappresentazione (che può diventare "profezia che si autoavvera"[33]), relega loro in una posizione subordinata, ostacolando la loro capacità di essere riconosciuti come soggetti attivi e portatori di diritti, competenze e desideri[34].

Tali ostacoli al riconoscimento sociale si inseriscono in una fase di vita già critica come l'adolescenza, periodo centrale di costruzione identitaria e autonomia, da intendersi non solo in termini biologici ma come costruzione sociale variabile in base ai contesti culturali, storici e istituzionali[35].

Per i Msna, tutto questo si intreccia con le sfide specifiche legate alla mobilità forzata o volontaria, generando esperienze di doppia transizione: da un lato, il passaggio verso l'età adulta in un contesto "altro", "diverso"; dall'altro, l'adattamento ad un nuovo contesto culturale, sociale e normativo spesso richiedente e rigido[36].

Qui l'identità è un'«esperienza di lento aggiustamento tra molteplici appartenenze, non per forza escludentesi reciprocamente»[37]. Il processo identitario è, d'altra parte, intersezionale[38], situato tra cultura d'origine, percorso migratorio e dinamiche di inserimento nel paese d'arrivo, in un determinato

31. Goffman, 1963.

32. Link, Phelan, 2001.

33. La profezia che si autoavvera è un concetto sociologico che descrive un fenomeno per cui un'aspettativa o una previsione su un evento o un comportamento induce gli individui a comportarsi in modo tale da far sì che la previsione stessa si realizzi, anche se inizialmente era falsa o infondata. In altre parole, ciò che viene creduto possibile o vero può, tramite le azioni e le reazioni delle persone, trasformarsi in realtà (Merton, 1948).

34. Si vedano anche: *www.ismu.org/report-studio-conoscitivo-sui-minori-stranieri-non-accompagnati-in-italia/* e *https://s3-www.savethechildren.it/public/allegati/chiamami-col-mio-nome.pdf.*

35. Bisogna considerare, nella tarda modernità, l'"*emerging adulthood*" (18-25 anni) che descrive una fase di sperimentazione di ruoli e identità, con ritardi nei tradizionali indicatori di maturità adulta e percorsi di vita fluidi e incerti. Per i giovani migranti, usciti dai canali di protezione, ciò comporta la gestione di queste condizioni complesse tra dimensione individuale e sociale. Côté, 2000; Coleman, Hendry, 1999; Arnett, 2000; Arnett, 2004; Lerner, 2006.

36. Si veda anche il *conflitto culturale* che si riferisce alla tensione tra sistemi di valori e pratiche simboliche differenti e il *conflitto normativo* riguardante le contraddizioni tra norme formali e informali o tra regole incompatibili. Coser, 1956; Merton, 1938; Orlandi, 2011; Mazzucato, Cebolla Boado, 2012.

37. Giovannini, 2004, 235.

38. Crenshaw, 1989.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

momento di vita. In tale cornice, l'identità non è mai data, ma si configura come processo relazionale, in divenire e negoziato[39].

Servirebbe, allora, un riconoscimento della loro identità, delle loro competenze, dei desideri[40] e dei diritti, nonché l'accesso ad opportunità di partecipazione pragmatica ed autentica, come l'educazione, il lavoro e l'impegno civico[41]. Si dovrebbe operare, in altri termini, una più puntuale valutazione e dunque mitigazione del "paradosso del riconoscimento"[42] per i Msna per superare il contrasto tra tutela vs "controllo sociale", protezione vs emancipazione, vulnerabilità vs *agency*.

Superare tali condizioni (apparentemente) dicotomiche[43] richiede la promozione della soggettività attiva, del benessere biopsicosociale (costituito anche da resilienza, autostima, fiducia in sé stessi e negli altri)[44], che sia in grado di negoziare la propria identità con gli altri e il contesto sociale, condizione essenziale per lo sviluppo e l'autonomia.

## 3. Comunità locali, welfare, appartenenza: le sfide n(d)elle aree interne

Le comunità locali e i territori svolgono un ruolo strategico nei processi di riconoscimento sociale e inclusione dei Msna (e non solo), contribuendo in modo determinante alla costruzione dell'identità personale e collettiva di questi giovani.

In contesti geografici locali periferici, come i borghi appenninici del Molise parte integrante delle cosiddette aree interne, l'accoglienza assume connotazioni ancora più critiche anche e soprattutto in un quadro globale segnato da instabilità geopolitiche, economiche[45], ambientali[46] e da crescenti disuguaglianze sociali.

39. Mead, 1934; Hall, 1996.

40. Nei (difficili) percorsi dei Msna (ma non esclusivamente), il *sogno* può rappresentare un'espressione, una spinta del desiderio di riconoscimento e di costruzione identitaria, che consente di immaginare ruoli sociali significativi nonostante vincoli materiali e simbolici e che alimenta autoefficacia e progettualità futura.

41. Kohli, 2007; Lister, 2007; Di Nuzzo, 2013.

42. Taylor, 1994.

43. È chiaro che il contesto politico è determinante, dove "l'inizio di un percorso scolastico – *tra le altre azioni* – può costituire un passaggio molto importante". Testo disponibile al sito: *www.openpolis.it/laccoglienza-dei-minori-stranieri-non-accompagnati-in-italia/*, consultato il 19.12.2025.

44. Bandura, 1977. Si veda anche il "Best Interest of the child. Convention on the Rights of the Child – Crc" del 1989 e ratificata dall'Italia il 27 maggio 1991 con la legge n. 176.

45. Corazza, 2025a; 2025b; 2025c.

46. Si pensi, ad esempio, alla migrazione climatica che può essere definita come una for-



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Le aree interne italiane, va sottolineato, sono caratterizzate da una bassa densità abitativa, un alto tasso di invecchiamento demografico[47], scarsità di servizi e carenze di carattere infrastrutturale che pongono sfide particolari per l'inclusione sociale dei Msna: la distanza dai centri urbani più grandi, invero, può limitare le possibilità di accesso a reti educative e lavorative "altre", generando un rischio di esclusione ulteriore; lo stesso isolamento può ridurre anche le opportunità di relazioni con coetanei autoctoni e la sperimentazione di legami sociali diversificati nonché un sentimento di diffidenza e ostilità[48].

Le comunità locali delle aree interne, sebbene siano caratterizzate da prossimità, possono sia riprodurre dinamiche di accoglienza solidale, sia subire la problematicità dell'accesso ai servizi (non solo primari ma anche secondari data la distanza dai grandi centri) unitamente a resistenze culturali accentuate, spesso alimentate, in aggiunta, da discorsi pubblici polarizzati sulla migrazione[49].

In tal senso, i percorsi di accoglienza e inclusione richiedono interventi mirati e sensibili alle specificità locali, che sappiano mediare tra protezione dei minori e promozione di una cultura della convivenza e della solidarietà.

Nonostante e con tali paradossi, le aree interne possono offrire anche spazi di sperimentazione di modelli innovativi di inclusione come in Molise, dove esperienze progettuali dimostrano come l'incontro tra enti locali, terzo settore e comunità di accoglienza possa tentare di favorire percorsi di autonomia formativa ed inclusione socio-lavorativa, creando opportunità di sviluppo anche per i territori stessi.

In questo scenario ambivalente, si può collocare il modello di welfare generativo[50] che si differenzia da quello tradizionale[51] incentrato su una lo-

ma specifica di migrazione ambientale che riguarda individui o gruppi costretti, o indotti, a lasciare il proprio luogo di residenza, temporaneamente o permanentemente, all'interno o oltre i confini nazionali, a causa di cambiamenti ambientali improvvisi o graduali legati ai cambiamenti climatici, tali da compromettere le condizioni e il tenore di vita (Iom, 2009).

47. Si veda, a tal proposito, il rapporto annuale Istat (2025). Testo disponibile al sito: *www.istat.it/wp-content/uploads/2025/05/Rapporto-Annuale-2025-integrale.pdf*, consultato il 19.12.2025.

48. Si pensi, ad esempio ed in generale, al bullismo e al cyberbullismo. Si veda: Istat (2025), *Bullismo e cyberbullismo nei rapporti tra i ragazzi* (2023), 5-7. Testo disponibile al sito: *www.istat.it/wp-content/uploads/2025/06/Stat-today_Bullismo-e-cyberbullismo-nei-rapporti-tra-i-ragazzi.pdf*, consultato il 19.12.2025.

49. Sulla comunicazione e sulla percezione della migrazione da parte della popolazione italiana, si veda: *www.cespi.it/sites/default/files/documenti/c17_-_sondaggio_immigrazione.pdf*.

50. Welfare generativo come modello che trasforma l'aiuto in co-produzione di valore sociale.

51. Il welfare tradizionale, o welfare state, affida allo stato la responsabilità diretta del benessere dei cittadini attraverso servizi pubblici e trasferimenti monetari.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

gica redistributiva passiva per porre, al contrario, l'accento sulla produzione condivisa di benessere: ogni intervento sociale dovrebbe produrre valore per il beneficiario e per la comunità, promuovendo restituzione attiva e partecipazione responsabile, affinché l'aiuto ricevuto si traduca in un contributo concreto al miglioramento del contesto di vita[52].

A tale visione si affianca e si integra la prospettiva del "welfare responsabile"[53] che propone un modello "con" le persone, fondato sulla corresponsabilità tra istituzioni, cittadini e società civile, in cui il benessere nasce dalla qualità delle relazioni e dei legami sociali tra individui, famiglie, istituzioni e territori[54].

Un welfare che sia generativo, relazionale e responsabile (in ottica di comunità e di prossimità)[55] nelle aree interne rappresenta, in questo contesto e come ben rappresentato dalle esperienze territoriali presentate di seguito, una risorsa strategica per contrastare la marginalizzazione, rigenerare capitale sociale[56] e promuovere il riconoscimento dei soggetti vulnerabili come attori legittimi della vita collettiva[57]. Oltre il solo status giuridico[58].

## 4. Il ruolo del Servizio Sociale Professionale: tra protezione e valorizzazione della soggettività

L'intervento dei Servizi Sociali rivolto ai Msna, nel quadro sopra delineato, si configura come un processo articolato e multidimensionale che richiede un delicato equilibrio tra la tutela dei diritti fondamentali, il rispetto

52. Il welfare generativo si basa su tre pilastri: responsabilizzazione (partecipazione attiva e valorizzazione delle competenze), rigenerazione (trasformazione delle risorse in opportunità di sviluppo) e rendimento sociale (valutazione dell'impatto su benessere e coesione, oltre che economico). Fondazione Zancan, 2014.

53. Cesareo, 2017.

54. Donati, Colozzi, 2010; Zamagni, 2016; Donati, 2015; Donati, 2023.

55. Il welfare di prossimità è un modello di intervento sociale centrato sulla relazione diretta (si pensi anche alla sussidiarietà orizzontale) e sul radicamento territoriale, in cui il sostegno alle persone si costruisce attraverso la vicinanza fisica, relazionale e simbolica tra istituzioni, servizi, comunità e cittadini (Bifulco, 2015).

56. Bourdieu, 1986.

57. Bifulco, 2019. Invero, sulla complessità del sistema di welfare e sulle nuove proposte di fare welfare, si vedano *www.welforum.it/quattro-anni-di-welfare-tra-resistenza-e-occasioni-mancate/*, *www.forumterzosettore.it/files/2023/01/Verso-un-nuovo-sistema-di-welfare-Aggiornamento-2024-2.pdf*. Cfr. *www.forumterzosettore.it/2025/01/17/verso-un-nuovo-sistema-di-welfare-il-manifesto-del-forum-terzo-settore-2/*, spec. 34-35.

58. Vecchiato, 2011.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

e la valorizzazione della soggettività e la promozione dell'inclusione sociale. D'altra parte, la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza delle Nazioni Unite (1989) sancisce che ogni minore, indipendentemente dalla nazionalità, deve godere degli stessi diritti, tra cui l'accesso a un alloggio adeguato, all'assistenza sanitaria e all'istruzione[59].

La prima fase della presa in carico, invero, riguarda l'identificazione e il primo contatto del minore, normalmente effettuata dalle forze dell'ordine momento nel quale gli assistenti sociali collaborano per confermare la minore età e raccogliere informazioni preliminari, come previsto dalla legge 7 aprile 2017, n. 47, che disciplina le misure di protezione dei Msna[60].

Segue l'accoglienza immediata, mirata a garantire sicurezza, bisogni primari e supporto emotivo[61]: l'assistente sociale, in stretta collaborazione con gli operatori delle strutture di accoglienza, monitora lo stato psicofisico del minore e attivano le prime forme di supporto psicosociale, applicando competenze di gestione delle crisi e lavoro di rete[62].

La valutazione multidimensionale dei minori stranieri si realizza attraverso colloqui approfonditi volti a comprendere il percorso migratorio, le esperienze e i bisogni educativi, psicologici e sociali; essa consente di progettare interventi individualizzati, coordinando l'équipe multidisciplinare e integrando risorse comunitarie e istituzionali per favorire integrazione e autonomia, in coerenza con la legge n. 328/2000[63]

L'attivazione dei servizi prevede l'accompagnamento del minore nell'accesso a servizi sanitari, educativi, psicologici e legali, così come la collaborazione con le comunità locali: qui l'assistente sociale svolge un ruolo di me-

59. Va ricordato che «il minorenne non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano» (art. 2, l. 47/2017).

60. Si veda il Vademecum operativo per la presa in carico e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, testo disponibile al sito: *www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-08/24._vademecum_per_la_presa_in_carico_dei_minori_stranieri_non_accompagnati.pdf*, consultato il 20.12.2025 nonché le Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni, testo disponibile al sito: *www.minori.gov.it/sites/default/files/Linee_%20guida_accoglienza_181203.pdf*, consultato il 20.12.2025

61. Sul punto, si veda: *www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/approf._19_indagine_sui_bisogni_evolutivi_dei_Msna.pdf*.

62. Anche il d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, che recepisce la direttiva europea 2013/33/UE in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, fornisce indicazioni operative per garantire l'accesso ai servizi primari in questa fase.

63. Palmisano, 2022; Pattaro, Segatto, 2020.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

diazione (socioculturale) e coordinamento interistituzionale, promuovendo la partecipazione attiva del minore nella propria comunità di accoglienza.

Infine, il monitoraggio e l'aggiornamento del progetto individuale consentono di verificare i progressi del minore, adattare le strategie agli sviluppi della situazione e intervenire tempestivamente in caso di criticità[64].

Tra le pratiche professionali che risultano strategiche, vi sono la progettazione partecipata dei Progetti Educativi Individualizzati (Pei)[65], l'utilizzo di strumenti narrativi e biografici per permettere ai minori di rappresentare la propria esperienza e progettare il proprio futuro, la mediazione interculturale intesa come spazio di riconoscimento delle differenze culturali oltre la sola traduzione linguistica, e il lavoro di rete con scuole, terzo settore e famiglie affidatarie[66]

### *4.1. Progettualità e buone pratiche nel contesto molisano: l'esperienza dell'Ambito Territoriale Sociale di Campobasso*

La presenza di Msna nei contesti locali, soprattutto in territori interni come il Molise, interroga in profondità – come anticipato – le istituzioni, le comunità e le professioni sociali. Al centro del dibattito emergono temi cruciali quali la responsabilità collettiva, la coesione sociale e la sostenibilità dei sistemi di accoglienza, in una prospettiva che richiede il superamento dell'approccio emergenziale a favore di soluzioni strutturali, generative e partecipate.

In questa cornice, l'esperienza dell'Ambito Territoriale Sociale (Ats) di Campobasso e della referente Area Disagio Adulto e contrasto alla povertà/Immigrazione per l'Ufficio di Piano, dott.ssa, assistente sociale, Raffaella Ferro, insieme al lavoro degli assistenti sociali si configura come una pratica multilivello e territorialmente radicata, in cui l'approccio integrato alla presa in carico dei Msna assume rilevanza trasformatrice[67].

64. Ministero dell'Interno, 2022. Testo disponibile al sito: *www.unhcr.org/it/media/linee-guida-strutture-prima-accoglienza-pdf*, consultato il 20.12.2025.

65. Pratiche come il Pei, già citato, la mediazione interculturale e il lavoro di rete assumono un rilevante significato sociologico: esse concretizzano il riconoscimento del minore come soggetto di diritti, favoriscono la negoziazione identitaria e promuovono forme di cittadinanza relazionale e inclusiva. Il Codice Deontologico dell'Assistente Sociale (CNOAS, 2023) fornisce il quadro etico di riferimento che orienta e legittima tale azione professionale. Testo disponibile al sito: *https://cnoas.org/wp-content/uploads/2024/12/Nuovo-Codice-Deontologico-2023.pdf*, consultato il 20.12.2025.

66. Fargion, 2009; Rossi, 2011.

67. Va sottolineato che diverse sono state le progettualità adottate dall'Ats di Campobasso per i Msna negli ultimi anni. Tra questi il Progetto "Job learning", *www.ismu.org/progetto-job-learning/*.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

L'Ats si pone, infatti, come espressione concreta di welfare di prossimità capace di sviluppare progettualità che coniughino inclusione sociale, partecipazione attiva dei minori e lavoro di rete con i diversi attori istituzionali, del terzo settore e della cittadinanza attiva.

Un esempio emblematico di tale direzione è rappresentato dal Programma n. 1038 dedicato al "Monitoraggio del sistema di tutela volontaria per minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11 della Legge 47/2017", con particolare riferimento al *Work Package 5* (Sostegno operativo sperimentale ai servizi territoriali): la progettualità è finanziata nell'ambito del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (Fami)[68], e promossa dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (Agia)[69] ed ha come obiettivo generale il monitoraggio, il rafforzamento e la sistematizzazione del sistema di tutela volontaria dei Msna, introdotto con l'art. 11 della legge[70].

Il progetto punta a rafforzare il ruolo del tutore volontario[71] come garante dei diritti dei Msna, promuovendo una rete interistituzionale efficace e prassi adeguate ai bisogni dei minori e alle esigenze della società civile.

L'intervento professionale, in tal contesto, si configura come costruzione di legami fiduciari, orientamento dei tutori, coordinamento dei servizi e accompagnamento riflessivo dei percorsi di tutela[72]. Il professionista incarna e realizza un approccio *bottom-up*,[73] che valorizza le esperienze locali come base per processi di sperimentazione, innovazione e diffusione di pratiche replicabili.

L'assistente sociale, quindi, svolge un ruolo centrale nella presa in carico dei Msna: promuove e attiva i tutori volontari in raccordo con tribunali e Garante per l'Infanzia; realizza un'analisi multidimensionale dei bisogni,

68. Il progetto rientra nel più ampio ambito del Fami, strumento finanziario dell'Unione Europea finalizzato a sostenere gli stati membri nella gestione dei flussi migratori e nell'implementazione di politiche inclusive, coordinate e orientate alla protezione dei diritti fondamentali.

69. L'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (Agia) è un organismo indipendente istituito per tutelare i diritti dei bambini e degli adolescenti in Italia.

70. L'art. 11 della legge 7 aprile 2017, n. 47, prevede l'istituzione di un elenco di tutori volontari a cui possono iscriversi cittadini privati, formati dai Garanti regionali e delle Province autonome, disponibili ad assumere la tutela di uno o più Msna.

71. Va ricordato che, ai sensi dell'art. 11 della legge 7 aprile 2017, n. 47, il tutore volontario è un privato cittadino, adeguatamente formato e iscritto in un apposito elenco presso i Tribunali per i Minorenni, che assume la rappresentanza legale del minore straniero non accompagnato, nell'esclusivo interesse del minore.

72. Rossi, 2011.

73. L'approccio *bottom-up* nelle politiche sociali si fonda sull'idea che le soluzioni più efficaci ai problemi sociali emergano dal coinvolgimento diretto delle comunità e degli attori locali, piuttosto che da decisioni centralizzate e calate dall'alto (l'approccio *top-down*).



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

costruendo percorsi educativi e di inclusione personalizzati con il coinvolgimento del tutore; monitora e sostiene nel tempo la relazione tutelare, assicurandone continuità e qualità; documenta e valuta gli interventi[74]. Anche in un'ottica preventiva di possibili condizioni legate allo sfruttamento lavorativo[75], tutelando al contempo i diritti dei Msna e contrastando dinamiche di marginalità e invisibilità sociale.

La progettualità sostenuta dal Fami-Agia richiama, dunque, un cambio di paradigma culturale e operativo: la tutela volontaria va intesa come processo (co-costruito) relazionale, partecipato e sistemico, in cui la protezione dei minori si realizza attraverso una rete sociale e istituzionale coesa.

Una sfida tanto più rilevante nei territori periferici[76], dove il lavoro sociale – quando e se adeguatamente supportato – può divenire leva trasformativa della governance locale.

### *4.2. Dall'accoglienza all'inclusione: la Comunità Alloggio Minori "Alto Molise" di Agnone*

Nel panorama delle politiche di accoglienza rivolte ai Msna, le comunità alloggio[77] rappresentano non solo uno strumento di protezione, ma anche un vero e proprio laboratorio sociale in cui sperimentare modelli innovativi di accompagnamento educativo, inclusione e cittadinanza attiva.

In coerenza, l'esperienza della Comunità Alloggio Minori "Alto Molise" di Agnone (IS)[78] si configura come una buona pratica territoriale che, pur

74. Va chiarito che l'assistente sociale si occupa anche di valutazione sociale integrando dati qualitativi e quantitativi e promuovendo una lettura complessa delle condizioni individuali e collettive attraverso metodo scientifico, metodologie e strumenti *ad hoc*.

75. Sul piano giuridico, i Msna beneficiano di una protezione rafforzata in quanto minori, a prescindere dallo status migratorio, che esclude il lavoro minorile e tutela i diritti all'istruzione, alla formazione e all'integrità personale (l. n. 47/2017). Nella pratica, tuttavia, la distanza tra garanzie normative e condizioni di vita concrete può esporli a percorsi di inserimento lavorativo anticipati e irregolari.

76. La sfida è significativa a causa di criticità istituzionali e organizzative. Si veda il dato della Regione Molise: *https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/wp-content/uploads/2025/05/VII-Report-di-monitoraggio-sul-sistema-della-tutela-volontaria_-Garanti-regionali-e-delle-province-autonome_-1-gennaio-30-giugno-2024-1.pdf*.

77. La comunità alloggio è una struttura socioeducativa residenziale per minori senza adeguato contesto familiare, che offre protezione e un progetto educativo personalizzato; per i Msna costituisce un presidio di tutela e inclusione, orientato alla promozione dei diritti, dell'autonomia e dell'integrazione territoriale.

78. Gestita dalla Società Cooperativa Sociale Sirio con sede a Campobasso.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

collocandosi in un'area interna e socio-demograficamente fragile, è riuscita a sviluppare una progettualità capace di valorizzare le reti comunitarie, la prossimità educativa e un approccio centrato sul minore.

Per cercare di comprendere al meglio il ruolo che la comunità di accoglienza – nell'espressione delle progettualità sociali introdotte – svolge nel percorso di accoglienza e inclusione dei Msna, nonché l'impatto più ampio che tale lavoro ha sul territorio, si è voluto intervistare una testimone privilegiata, la dott.ssa Annalisa Carrelli, responsabile della Comunità, quale esperienza per riflettere sul ruolo trasformativo dei servizi di comunità.

L'intervista è articolata intorno a tre assi concettuali in coerenza con l'impianto della proposta scientifica: riconoscimento, identità e *agency*, con un focus sulle pratiche, le criticità e le possibilità di miglioramento[79].

La dott.ssa Carrelli evidenzia, fin da subito, come i Servizi Sociali del Comune e dell'Ats di Isernia (a cui afferisce Agnone) svolgano una funzione fondamentale nella costruzione dei Pei, nella supervisione dei progetti educativi, e nel raccordo tra comunità e istituzioni scolastiche, sanitarie, giudiziarie e mondo del lavoro.

La Comunità "Alto Molise" emerge, inoltre, come un luogo socioaffettivo oltre che funzionale: un ambiente strutturato ma accogliente, in cui i ragazzi non solo trovano protezione, ma vivono quotidianamente relazioni significative, anche tra pari e (per quanto possibile) con la comunità.

> Agnone è una realtà molto piccola ma piena di risorse lavorative. Ha accolto di buon grado la presenza della Comunità che ormai è attiva da oltre dieci anni. Abbiamo sviluppato una rete con il territorio e con le associazioni locali, motivo per il quale siamo partecipanti attivi a tutte le manifestazioni ed eventi sociali.

Una delle evidenze più rilevanti dell'intervista, infatti, riguarda proprio il coinvolgimento attivo della cittadinanza agnonese: inizialmente disorientata e diffidente, la popolazione locale si è gradualmente attivata, fino a divenire parte integrante del processo inclusivo. Attività sportive, laboratori, feste pubbliche, ma anche piccoli gesti di vicinanza e riconoscimento quotidiano,

79. L'intervista non è un semplice strumento di raccolta dati ma un processo che favorisce l'emergere di significati profondi e complessi. In particolare, l'intervista alla dott.ssa Carrelli qui proposta, è stata condotta online tramite "Google moduli" articolata in sei sezioni tematiche (contesto, servizi, partecipazione, relazioni, impatto territoriale, proposte), consentendo una narrazione riflessiva, argomentativa ed aperta. L'intervista somministrata è di tipo semi-strutturata. Periodo di somministrazione: luglio-agosto 2025.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

sembrano testimoniare una forma di welfare comunitario diffuso che favorisce la costruzione di legami sociali e la partecipazione reale dei Msna.

> I minori della Comunità si sono resi disponibili nell'aiutare un anziano di Agnone nella bonifica e nel riordino della piccola bottega artigianale ove lui realizzava dei manufatti in ferro battuto. Essendo molto anziano non riusciva a spostare delle suppellettili molto pesanti per cui i minori tutti sono andati in suo soccorso, alimentando uno spirito di solidarietà e appartenenza alla comunità locale.

E ancora:

> gli elementi che hanno favorito il cambiamento sono la totale disponibilità dei minori nell'aiutare anche il Comune nel risanamento del verde e dei locali comunali. I minori, infatti, a cadenza settimanale ripuliscono anche il sito archeologico denominato "Fontana di San Lorenzo" luogo importante per la storia del paese. Grazie al loro impegno e alla cura protratta nel tempo, hanno dato luce ad un sito che altrimenti sarebbe rimasto abbandonato e ricoperto da rovi.

Si tratta di connettersi ma anche di "restituire" alla comunità favorendo un processo di responsabilizzazione della persona dove resta centrale l'accompagnamento educativo e relazionale, anche in caso di comportamenti devianti[80]. Di seguito, un caso:

> una situazione (in cui si è cercato di "restituire") è stata la tinteggiatura dei muri in seguito ad atti di vandalismo espletati da un minore sottoposto alla Map (messa alla prova). Essendosi reso protagonista di tale vicenda, il minore a sue spese e con l'aiuto dell'intera équipe, ha posto rimedio in tempi brevissimi ritinteggiando delle superfici che aveva deturpato. Oltre all'intervento pratico, col minore sono stati effettuati molteplici colloqui volti a scongiurare eventuali e futuri episodi.

La presenza di personale formato, affiancato da volontari e collaborazioni con le istituzioni scolastiche (Cpia di Isernia)[81], consente la co-costruzione

80. Steiner, Feldman, 1995.

81. L'istruzione degli adulti è promossa dai Cpia (Centri provinciali per l'istruzione degli adulti) istituiti con d.p.r. n. 263 del 29 ottobre 2012. Costituiscono una tipologia di istituzione scolastica autonoma dotata di un proprio organico e di uno specifico assetto didattico e organizzativo". V. *www.mim.gov.it/i-centri-provinciali-per-l-istruzione-degli-adulti*, per la città di Isernia: *www.cpiaisernia.edu.it/*.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

di percorsi di crescita fondati altresì sul riconoscimento delle emozioni, dei vissuti e dei talenti dei minori:

> Vi è la presenza di una psicologa che, attraverso diversi progetti e specifici laboratori quali ad esempio l'alfabetizzazione emotiva ed il giornalino della Comunità interamente scritto e gestito dai minori in cui essi esprimono bisogni, desideri e aspirazioni, fornisce un costante supporto emotivo. Il mediatore, inoltre, è capace di fare da ponte tra le diverse culture mentre l'ufficio psico-sociale è sempre disponibile ad ascoltare eventuali richieste.

Proprio i desideri e le aspirazioni dei Msna, vanno letti attraverso la "speranza" non come sentimento astratto, ma come risorsa motivazionale concreta, che sostiene la capacità dei giovani di progettare il futuro, affrontare le difficoltà e impegnarsi attivamente nei percorsi educativi, sociali e formativi[82].

La speranza nei Msna, fatta anche di attenzione ai talenti e ai desideri, si costruisce tramite relazioni stabili, inclusione comunitaria e accesso ad opportunità formative e lavorative: essa funziona da leva protettiva, rafforzando resilienza*, agency* e capacità di affrontare sfide legate alla migrazione stessa e all'isolamento.

Attraverso una valutazione multidimensionale, e grazie al supporto professionale di tutte le figure coinvolte, anche l'assistente sociale non solo considera i bisogni materiali del minore, ma anche le dimensioni emotive, re lazionali e culturali della sua vita. Ed è su questa base che costruisce un progetto educativo e di crescita personalizzato, che integra sostegno emotivo, formazione, orientamento e valorizzazione delle capacità individuali. L'obiettivo è promuovere autonomia reale, partecipazione attiva alla comunità e sviluppo di competenze sociali, favorendo percorsi di empowerment e riducendo il rischio di marginalizzazione o sfruttamento lavorativo. Invero,

> nella maggior parte dei casi, la progettazione futura viene gestita e organizzata direttamente dalla Comunità che si adopera ad individuare i collocamenti alternativi, individuare inserimenti lavorativi e predisporre le pratiche della conversione del permesso di soggiorno per maggiore età (ad es.: richiesta del passaporto o attestato consolare, richiesta del parere al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, richiesta di kit postale con appuntamento presso la questura competente). In rari casi, vi è stato il parziale coinvolgimento dei servizi sociali dell'ambito di Agnone per l'inserimento in progetti di *Housing* o in altre esperienze di breve durata.

82. Jani, *et al.*, 2015.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

L'intervista restituisce, allora, una visione articolata, complessa e multidimensionale dell'esperienza di accoglienza nei piccoli comuni: emergono pratiche orientate non solo alla tutela, ma alla spinta trasformativa, per quanto difficile, attraverso un lavoro educativo che coniuga riconoscimento, relazionalità e *agency*. È un approccio integrato che tiene insieme, con e nonostante le difficoltà intrinseche, la dimensione strutturale (servizi, norme, reti); la dimensione relazionale (cura, fiducia, prossimità) e la dimensione soggettiva (identità, narrazione, autonomia).

Il lavoro della Comunità Alloggio "Alto Molise" – alla luce delle "parole" della dott.ssa Carrelli – si colloca nei percorsi di presa in carico integrata, dove la funzione educativa si integra con quella sociale, sanitaria e culturale, promuovendo corresponsabilità tra istituzioni, comunità e operatori.

## 5. Conclusioni provvisorie

Il saggio, redatto attraverso le categorie del riconoscimento, dell'identità e dell'*agency*, evidenzia la necessità di superare approcci assistenzialistici centrati unicamente sulla fragilità. Si tratta di una visione che riconosce (o comunque che vuole riconoscere), invece, i giovani migranti come soggetti attivi, portatori di competenze, memorie e desideri, capaci di contribuire al rinnovamento delle politiche di welfare e dei modelli di accoglienza. In questa prospettiva, l'inclusione trasformativa si configura come un processo almeno bidirezionale che genera valore sociale e rigenera il tessuto comunitario, specialmente nei territori interni come il Molise, dove l'accoglienza potrebbe diventare occasione di coesione e sviluppo locale. Il servizio sociale e la professionalità dell'assistente sociale assumono, in tal contesto, un ruolo strategico di mediazione e prossimità, favorendo interventi integrati che coniugano tutela, autonomia e partecipazione, promuovendo la cittadinanza relazionale, attivando le risorse individuali e comunitarie e contrastando i rischi di marginalità e sfruttamento. Lavorare per il riconoscimento e l'*agency* dei Msna rappresenta, dunque, non solo un obiettivo etico e professionale, ma una condizione essenziale per una società italiana che sia capace di riconoscere ed affrontare le sfide del pluralismo e della coesione sociale in una prospettiva di reale (nonché efficace ed efficiente) condivisione[83].

83. Ambrosini, Campomori, 2024.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

## Riferimenti bibliografici


Ainsworth M.D.S., Blehar M.C., Waters E., Wall S. (1978). *Patterns of attachment: A psychological study of the strange situation*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum.

Ambrosini M. (2020). *Sociologia delle migrazioni*. Bologna: il Mulino.

Ambrosini M., Campomori F. (2024). *Le politiche migratorie*. Bologna: il Mulino.

Archer M.S. (2000). *Being Human: The Problem of Agency*. Cambridge: Cambridge University Press.

Arnett J.J. (2000). Emerging adulthood: A theory of development from the late teens through the twenties. *American Psychologist*, 55, 5: 469-480.

Arnett J.J. (2004). *Emerging adulthood: The winding road from the late teens through the twenties*. Oxford: Oxford University Press.

Bandura A. (1977). Self-efficacy: Toward a unifying theory of behavioral change. *Psychological Review,* 84, 2: 191-215.

Barbera F. (2014). *Cittadinanza attiva e innovazione sociale. L'esperienza delle social street*. Bologna: il Mulino.

Bertozzi R. (2005). *Le politiche sociali per i minori stranieri non accompagnati. Pratiche e modelli locali in Italia*. Milano: FrancoAngeli.

Bhabha J. (2014). *Child migration and human rights in a global age*. Princeton: NJ: Princeton University Press.

Bifulco L. (2015). *Governare il sociale. Pratiche, discorsi, politiche*. Roma: Carocci.

Bifulco L. (2016). *Welfare e cittadinanza. L'innovazione sociale nelle politiche pubbliche*. Roma: Carocci.

Bifulco L. (2019). Welfare di comunità e innovazione sociale nelle aree interne. *Sociologia Urbana e Rurale*, 117: 45-62.

Bourdieu P. (1986). *The forms of capital*. In: Richardson J.G., a cura di, *Handbook of theory and research for the sociology of education*. Greenwood, 241-258.

Bovaird T., Löffler E. (2003). *Public management and governance*. London: Routledge.

Bowlby J. (1969). *Attachment and loss: Vol. 1. Attachment*. New York: Basic Books.

Bowlby J. (1982). *Attachment and loss: Vol. 2. Separation, anxiety and anger*. New York: Basic Books.

Butler J. (2004). *Undoing gender*. London: Routledge.

Campesi G. (2015). Humanitarian confinement. An ethnography of reception centres for asylum seekers at Europe's southern border. *International Journal of Migration and Border Studies, Forthcoming Criminal Justice, Borders and Citizenship Research,* Paper No. 2592624. Testo disponibile al sito: *https://ssrn.com/abstract=2592624*, consultato il 19.12.2025.

Castles S., De Haas H., Miller M.J. (2014). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. London: Palgrave Macmillan.

Cesareo V., a cura di (2017). *Welfare responsabile. Per una cittadinanza attiva e inclusiva*. Milano: Vita & Pensiero.




Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Coleman J., Hendry L. (1999). *The nature of adolescence* (3rd ed.). London: Routledge.
Consiglio Nazionale Ordine Assistenti Sociali (CNOAS) (2023). *Codice deontologico dell'assistente sociale*, testo disponibile al sito: *https://cnoas.org/wp-content/uploads/2024/12/Nuovo-Codice-Deontologico-2023.pdf*, consultato il 20.12.2025.
Corazza L. (2025a). Introduzione. Le aree interne come questione nazionale. *Economia & lavoro*, 3/25: 9-19.
Corazza L. (2025b). Il futuro delle aree interne. Lavoro e cittadinanza per un nuovo equilibrio dei luoghi. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1/2025: 9-53.
Corazza L. (2025c). Lo spopolamento delle aree interne: un campanello d'allarme per le politiche pubbliche. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1/2025, 185-186.
Coser, L. A. (1956). *The functions of social conflict*. Free Press.
Côté J.E. (2000). *Arrested adulthood: The changing nature of maturity and identity*. New York: New York University Press.
Dal Lago A. (1999). *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*. Milano: Feltrinelli.
Delanty G. (2010). *Community*. London: Routledge.
Derluyn I., Broekaert E. (2008). Unaccompanied refugee children and adolescents: The glaring contrast between a legal and a psychological perspective. *International Journal of Law and Psychiatry*, 31, 4: 319-330.
Di Nuzzo A. (2013). *Fuori da casa. Migrazioni di minori non accompagnati*. Roma: Carocci.
Di Nuzzo A. (2020). *Minori migranti. Nuove identità transnazionali*. Roma: Carocci.
Dominelli L. (2002). *Anti-oppressive social work theory and practice*. London: Palgrave Macmillan.
Donati P. (2011a). *La società relazionale. Oltre il paradigma dell'individualismo*. Bologna: il Mulino.
Donati P. (2011b). *Relational sociology: A new paradigm for the social sciences*. London: Routledge.
Donati P. (2013), *Il welfare societario. La sussidiarietà circolare e la responsabilità sociale*. Torino: Bollati Boringhieri.
Donati P. (2015). *La società relazionale. Principi di sociologia relazionale*. Bologna: il Mulino.
Donati P. (2023). *La cittadinanza societaria*. Roma: Laterza.
Donati P., Colozzi I. (2010). Il welfare di comunità come rete di relazioni. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2: 191-213.
Emirbayer M., Mische A. (1998). What is agency? *American Journal of Sociology*, 103, 4: 962-1023.
Ensor M.O., Goździak E.M., a cura di (2010). *Children and migration: At the crossroads of resiliency and vulnerability*. New York: Palgrave Macmillan.
Fargion S. (2009). *Il servizio sociale: conoscenze e metodi*. Roma: Carocci.
Fassin D. (2011). *Humanitarian Reason: A Moral History of the Present*. Berkeley, CA: University of California Press.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Folgheraiter F. (2007). *Relational Social Work: Toward Networking and Societal Practices*. London: Jessica Kingsley Publishers.
Fondazione Emanuela Zancan (2012). *Vincere la povertà con un welfare generativo*. Bologna: il Mulino.
Fondazione Emanuela Zancan (2014). *Welfare generativo. Responsabilizzare, rendere, rigenerare*. Bologna: il Mulino.
Fondazione Emanuela Zancan (2015). *Cittadinanza generativa. La lotta alla povertà*. Bologna: il Mulino.
Fraser N. (1998). Social justice in the age of identity politics: Redistribution, recognition, participation. *WZB Discussion Paper*, No. FS I: 98-108.
Fraser N. (2003). *La giustizia sociale nell'epoca della globalizzazione*. Roma: Laterza.
Fraser N. (2009). *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*. New York: Columbia University Press.
Giddens A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley, CA: University of California Press; trad. it. (1990). *La costituzione della società. Lineamenti della teoria della strutturazione*. Milano: Edizioni Comunità.
Giovannini G. (2004). *Prospettive d'azione: definizioni pazienti, uguaglianza di opportunità, scambio forte*. In: Giovannini G., a cura di, *La condizione dei minori stranieri in Italia*. Rapporto Fondazione ISMU.
Goffman E. (2020) (prima ed.1963). *Stigma*. Verona: Ombre Corte.
Gozdziak E., Bump M., Duncan J., MacDonnell M., Loiselle M.B. (2006). The trafficked child: trauma and resilience. *Forced Migration Review*.
Hall S. (1996). Who needs "identity"? In: Hall S., du Gay P., a cura di, *Questions of Cultural Identity*. London: Sage, 1-17.
Healy K. (2005). *Social Work Theories in Context: Creating Frameworks for Practice* (2nd ed.). London: Palgrave Macmillan.
Honneth A. (2002). *La lotta per il riconoscimento. Proposte per un'etica del conflitto*. Milano: Il Saggiatore.
Jani J., Underwood D., Ranweiler J. (2015). Hope as a Crucial Factor in Integration Among Unaccompanied Immigrant Youth in the USA: A Pilot Project. *Journal of International Migration & Integration*, 17, 4:1195-1209.
Kimberlé W. Crenshaw (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory, and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum*, 139-167.
Kohli R.K.S. (2007). Social work with unaccompanied migrant minors: A framework for policy and practice. *British Journal of Social Work*, 37, 7: 1175-1192.
Kymlicka W. (2001). *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
International Organization for Migration (2009). *Migration, environment and climate change.*
Lerner R.M. (2006). *Developmental science, developmental systems, and contemporary theories of human development*. In: Lerner R.M., a cura di, *Handbook of Child Psychology*, 1: 1-17.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Lister R. (2007). Inclusive citizenship: Realizing the potential. *Citizenship Studies*, 11, 1: 49-61.
Lorenz W. (2006). *Perspectives on European Social Work: From the Birth of the Nation State to the Impact of Globalisation*. Opladen: Barbara Budrich.
Main M., Solomon J. (1990). *Procedures for identifying infants as disorganized/disoriented during the Ainsworth Strange Situation*. In: Main M., a cura di, *Attachment in the preschool years: Theory, research, and intervention*. Chicago: University of Chicago Press, 121–160.
Marci T., Tomelleri S. (2021). *Dizionario di Sociologia per la Persona*. Milano: FrancoAngeli.
Marshall T.H. (1950). *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press.
Mazzucato V., Cebolla Boado H. (2012). Shifting boundaries of belonging: The negotiation of migrant identities in contexts of transnational migration. *Ethnic and Racial Studies*, 35, 9: 1526-1543.
Merton, R. K. (1938). Social structure and anomie. *American Sociological Review,* 3(5): 672-682.
Merton, R. K. (1948). The self-fulfilling prophecy. *The Antioch Review*, 8(2): 193-211.
Nocenzi M. (2021). L'agency delle donne migranti: sfide e opportunità nei centri di accoglienza durante la pandemia da virus SARS-CoV-2. *Salute e Società*, 20, 3: 175-190.
Nussbaum M.C. (2002). *Giustizia sociale e dignità umana. Da individui a persone*. Bologna: il Mulino.
Omizzolo M. (2019). *Essere migranti in Italia. Per una sociologia dell'accoglienza*. Milano: Meltemi.
Orlandi F. (2011). *Quale ruolo per lo psicologo nell'incontro con i minori stranieri non accompagnati? I risultati di una ricerca Iprs/Ias*. In: Bracalenti R., Saglietti M., a cura di, *Lavorare con i minori stranieri non accompagnati. Voci e strumenti dal campo dell'accoglienza*. Milano: FrancoAngeli.
Palmisano D. (2022). *Come soli dentro al mare. Storie di minori migranti*. Roma: TrE-Press.
Pastore F., Ponzo I. (2016). *Migrazioni e integrazioni nell'Italia contemporanea*. Bologna: il Mulino.
Pattaro C., Segatto B., a cura di (2020). *Ricercare nel servizio sociale: Percorsi di avvicinamento alle pratiche di ricerca nei servizi sociali*. Milano: FrancoAngeli.
Raineri M.L. (2022). Il lavoro sociale anti-oppressivo nella tutela dei minori. *Lavoro sociale*, 22, 6: 61-73.
Rawls J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
Rossi G. (2011). *Il servizio sociale: teoria e pratiche dell'intervento*. Roma: Laterza.
Sanfelici M. (2024). *Fondamenti del servizio sociale anti-oppressivo*. Roma: Carocci.
Santagati M., Barzaghi A., Ferrari C. (2024). *Minori stranieri non accompagnati a scuola: Se l'improbabile diventa possibile*, Collana ISMU. Testo disponibile al sito: *https://immigrazione.it/docs/2024/ismu-mna-scuola.pdf*, consultato il 20.12.2025.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Sayad A. (1999). *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*. Milano: Raffaello Cortina.
Schütz A. (1944). The Stranger: An Essay in Social Psychology. *The American Journal of Sociology*, 49, 6: 499-507.
Sen A. (1993). *Capability and Wellbeing*. In: Nussbaum M., Sen A., a cura di, *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press, 30-53.
Steiner H., Feldman S.S. (1995). Two approaches to the measurement of adaptive style: comparison of normal, psychosomatically ill, and delinquent adolescents. *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, 34, 2.
Taylor C. (1994). *The politics of recognition*. In: Gutmann A., a cura di, *Multiculturalism: Examining the politics of recognition*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 25-73.
Turner B.S. (1993). Outline of a theory of citizenship. *Sociology*, 27, 2: 189-217.
Winnicott D.W. (1965). *The maturational processes and the facilitating environment*. New York: International Universities Press.
Zamagni S. (2013). *La cooperazione: una grammatica per la civil economy*. Bologna: il Mulino.
Zamagni S. (2015). *Welfare civile. Verso un nuovo modello di welfare society*. Bologna: il Mulino.
Zamagni S. (2016). L'evoluzione dell'idea di welfare: verso il welfare civile. *Ubiminor*, 3, 5: 1-15.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

# 4
# Dalla gestione emergenziale alla governance territoriale: la presa in carico dei minori stranieri non accompagnati tra rete multilivello e sperimentazione

*di Laura Sorrentino**

Sommario: 1. La presa in carico dei minori stranieri non accompagnati alla luce del Vademecum sulle vulnerabilità – 2. Gli attori della presa in carico: una rete multilivello di governance e servizi – 3. Governance territoriale e sperimentazione: il caso del Centro di accoglienza straordinaria di Sepino – 4. Brevi riflessioni finali

## 1. La presa in carico dei minori stranieri non accompagnati alla luce del Vademecum sulle vulnerabilità

Nel quadro normativo italiano, per minore straniero non accompagnato si intende «il minorenne non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano» (art. 2, l. 7 aprile 2017, n. 47). Tale definizione si colloca all'interno di un impianto normativo organico, introdotto con la c.d. Legge Zampa, che ha segnato un punto di svolta nella disciplina in materia, rafforzando e sistematizzando le misure di tutela destinate ai minori stranieri non accompagnati. La legge ha infatti orientato il sistema di accoglienza verso un modello di presa in carico strutturato e personalizzato, fondato sul pieno riconoscimento dei diritti fondamentali del minore e sul superamento dell'approccio emergenziale che aveva caratterizzato le fasi precedenti

Il nucleo centrale della disciplina risiede nel riconoscimento dei minori stranieri non accompagnati quali soggetti in condizione di particolare vul-

* Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi del Molise, Via Francesco de Sanctis, 86100 Campobasso. E-mail: l.sorrentino@unimol.it.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

nerabilità, titolari di diritti pieni ed equiparati, sotto il profilo delle garanzie fondamentali, ai minori cittadini italiani o dell'Ue. Inoltre, sotto il profilo applicativo, il divieto di respingimento alla frontiera, la definizione di procedure di identificazione e accertamento dell'età (rispettose dei principi di proporzionalità e dignità personale), nonché la valorizzazione del diritto all'ascolto e all'assistenza legale concorrono a delineare un sistema di protezione a forte impronta garantista.

In continuità con tale impostazione, assume particolare rilievo l'introduzione della figura del tutore volontario[1], concepita quale perno del sistema di protezione individuale del minore. Attraverso tale istituto, la tutela viene ridefinita in senso ampio, superando la mera risposta ai bisogni primari e orientandosi verso la promozione dello sviluppo integrale della persona e la costruzione di percorsi effettivi di inclusione sociale.

Nel suo complesso, l'intervento normativo configura l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati come un processo strutturato e multilivello, fondato sul coinvolgimento di una pluralità di attori istituzionali e territoriali, orientato non solo alla tutela, ma anche alla promozione dell'inclusione sociale e al progressivo raggiungimento dell'autonomia del minore.

In letteratura[2] è stato evidenziato come i minori stranieri non accompagnati rappresentino un banco di prova per i sistemi di welfare contemporanei, chiamati a misurarsi con modelli di intervento basati sul *welfare mix*, inteso come intreccio di responsabilità tra attori pubblici, privato sociale, famiglie affidatarie e comunità locali.

Di recente, il Ministero dell'Interno ha aggiornato le linee guida per la presa in carico delle persone in condizione di vulnerabilità formalizzandole in un Vademecum operativo[3]. Il documento descrive un percorso articolato in fasi interdipendenti, la cui efficacia dipende dal coordinamento tra i diversi attori coinvolti. L'accesso al sistema di protezione può avvenire attraverso

1. La figura del tutore costituisce un elemento centrale del sistema di tutela dei minori stranieri non accompagnati ed è disciplinata dall'art. 11 della l. n. 47/2017. In particolare, il c. 1 prevede l'istituzione, presso ciascun Tribunale per i Minorenni, di un elenco di tutori volontari, al quale possono essere iscritti cittadini privati, selezionati e adeguatamente formati, disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato o di più minori, nel limite massimo di tre, salvo specifiche e rilevanti ragioni. Tale disciplina ha inteso rafforzare il carattere personalistico e di prossimità della funzione tutoria, valorizzando il ruolo dei tutori volontari nel percorso di protezione e inclusione del minore. Cfr. Di Pascale, Cuttitta, 2019.

2. Ambrosini, 2017, 46 ss.; Casti, 2011, 131-137.

3. Ministero dell'Interno, "Vademecum per la rilevazione, il referral e la presa in carico delle persone portatrici di vulnerabilità in arrivo sul territorio ed inserite nel sistema di protezione e di accoglienza", 2025, 13 ss.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

diverse modalità, tra cui il rintraccio sul territorio e lo sbarco. In entrambi i casi, l'obiettivo prioritario è garantire l'immediata tutela del minore e il suo tempestivo inserimento in un percorso strutturato di accoglienza.

Nel caso di rintraccio sul territorio, l'intervento è generalmente attivato dalle forze dell'ordine o da altri soggetti istituzionali, che provvedono a mettere in sicurezza il minore e a segnalarlo ai servizi sociali competenti, responsabili della presa in carico.

Nelle situazioni di sbarco, invece, la presa in carico si inserisce nelle procedure di gestione degli arrivi via mare: mediante attività di screening e di prima identificazione, le autorità individuano i soggetti vulnerabili e, una volta accertata la minore età, li inseriscono in percorsi di protezione dedicati e distinti da quelli per adulti.

In entrambe le modalità si attivano le procedure di identificazione, che comprendono la raccolta delle informazioni anagrafiche, la verifica della condizione di non accompagnamento e, ove necessario, l'accertamento dell'età secondo modalità rispettose della dignità della persona. Contestualmente, vengono garantite le prime misure di assistenza sanitaria e di supporto, finalizzate a rispondere ai bisogni immediati e a stabilizzare la condizione del minore. Successivamente, il minore viene inserito in una struttura di prima accoglienza dedicata.

In via eccezionale e residuale, nonché temporanea, laddove non vi siano posti disponibili nelle strutture di prima accoglienza per minori, l'inserimento nei centri di accoglienza straordinaria (Cas) consente di assicurare condizioni materiali adeguate, ma anche di avviare le prime attività di osservazione, accompagnamento educativo e sostegno psicosociale[4]. In tale contesto, i servizi sociali territoriali, in collaborazione con gli enti gestori, procedono alla raccolta sistematica delle informazioni essenziali relative alla storia personale del minore, al percorso migratorio, alle condizioni di vulnerabilità e alle risorse individuali, delineando così il quadro conoscitivo necessario per la successiva valutazione multidimensionale e per la definizione del progetto educativo individualizzato.

4. Il supporto psicosociale e la tutela della salute mentale dei minori stranieri non accompagnati costituiscono una componente essenziale dei percorsi di accoglienza e inclusione. In particolare, gli interventi di *Mental Health and Psychosocial Support* (MHPSS) sono concepiti come azioni integrate e multilivello, orientate a rafforzare il benessere individuale, relazionale e comunitario del minore, attraverso équipe multidisciplinari e modelli di presa in carico culturalmente competenti. Tali interventi risultano più efficaci quando inseriti in reti territoriali coordinate tra sistema di accoglienza, servizi sociali e servizi sanitari, in grado di garantire continuità di cura e prevenzione del disagio psicologico. Per un'analisi più dettagliata, si rinvia a Unicef, 2022.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

In parallelo, si attiva un articolato sistema di raccordo istituzionale che coinvolge le autorità amministrative, i servizi sociali, gli enti gestori e l'autorità giudiziaria minorile, secondo una chiara ripartizione di funzioni. Le autorità amministrative assicurano l'attivazione delle misure di tutela previste dall'ordinamento; i servizi sociali coordinano la presa in carico; gli enti gestori garantiscono l'accoglienza materiale e l'accompagnamento educativo; l'autorità giudiziaria minorile esercita le funzioni di garanzia, in particolare mediante la nomina del tutore o del rappresentante legale del minore.

Questo assetto, fondato su una differenziazione delle competenze e su meccanismi di cooperazione interistituzionale, consente di assicurare continuità e coerenza agli interventi, prevenendo disallineamenti procedurali e interruzioni nel percorso di presa in carico. Ne emerge un modello di governance multilivello[5] in cui la tutela dei Msna non è il risultato dell'azione isolata di singoli attori, ma l'esito di un processo coordinato e integrato.

In tale prospettiva, l'analisi della presa in carico implica un approfondimento del ruolo svolto dai diversi soggetti coinvolti, la cui azione congiunta rappresenta un presupposto imprescindibile per l'effettiva attuazione dei diritti e per la costruzione di percorsi di inclusione coerenti e sostenibili.

## 2. Gli attori della presa in carico: una rete multilivello di governance e servizi

La presa in carico dei minori stranieri non accompagnati si configura, dunque, come un processo complesso in cui un insieme articolato di interventi tra loro interdipendenti accompagna il minore da una prima fase di accoglienza fino al raggiungimento dell'autonomia. In questa prospettiva, la presa in carico assume i tratti di una vera e propria rete multilivello di governance territoriale[6], articolata nelle fasi di seguito illustrate.

**A.** La prima fase, di natura emergenziale, comprende le attività di identificazione, messa in sicurezza e protezione immediata dei minori stranieri non accompagnati. In tale contesto, la Prefettura svolge un ruolo di coordi-

5. Piattoni, 2005, 421 ss.

6. Sul processo di riforma delle politiche sociali e sul rafforzamento del ruolo dei livelli di governo locali, si vedano la l. n. 142/1990 e la l. n. 59/1997, nonché la l. n. 328/2000, che ha introdotto un modello di sistema integrato di interventi e servizi sociali fondato sui principi di sussidiarietà verticale e orizzontale, valorizzando il ruolo dei Comuni e del terzo settore nella programmazione e realizzazione dei servizi sul territorio (Caponio, 2004).



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

namento, in particolare nella gestione degli arrivi, assicurando – in raccordo con le forze di polizia, i servizi sociali e le altre autorità competenti – il coordinamento delle procedure di identificazione, la tempestiva attivazione delle segnalazioni all'autorità giudiziaria minorile e l'individuazione di soluzioni di accoglienza adeguate.

L'accoglienza nelle strutture dedicate consente l'attivazione coordinata delle risorse territoriali e l'avvio di un percorso di conoscenza del minore, che comprende la ricostruzione della sua storia personale, la definizione dei primi obiettivi educativi e l'attivazione delle necessarie misure di tutela giuridica, configurandosi come uno snodo cruciale del sistema; tuttavia, il ricorso temporaneo e residuale a centri di accoglienza straordinaria (Cas) può comunque concorrere all'avvio di prime forme di progettualità educativa e di inclusione sociale.

**B.** I servizi sociali comunali si configurano quali attori centrali nell'implementazione dei diritti e delle tutele riconosciuti ai minori stranieri non accompagnati, garantendone la concreta applicazione in relazione alle risorse disponibili, alle caratteristiche del contesto sociale e agli assetti organizzativi locali. Il servizio sociale agisce infatti come punto di raccordo tra il quadro normativo generale e la situazione concreta del singolo minore, svolgendo una funzione di mediazione riconducibile a quella che la letteratura definisce *gatekeeping* territoriale[7]. In tale prospettiva, il servizio sociale[8] non si limita all'applicazione di procedure standardizzate, ma interpreta e valuta i bisogni specifici della persona, tenendo conto della storia migratoria, delle condizioni psicofisiche, del livello di istruzione, delle competenze linguistiche e delle aspettative rispetto al futuro.

L'art. 5 della l. n. 47/2017 individua il primo colloquio come momento iniziale e fondativo della presa in carico del Msna, attraverso il quale il servizio sociale orienta l'intervento nel rispetto del principio del superiore interesse del minore. Il colloquio, che si svolge nei giorni immediatamente successivi all'ingresso del minore nel progetto, ha una funzione strategica poiché consente di avviare una presa in carico tempestiva e adeguata. Con l'ausilio di questo strumento è possibile identificare già dalle fasi iniziali sia eventuali fattori di rischio, che potrebbero esporre il minore a situazioni pregiudizievoli, sia fattori di protezione, utili a ridurre la condizione di vulnerabilità e a favorire un percorso di integrazione coerente e sostenibile.

7. Accorinti, 2014, 9 ss.
8. Ministero del Lavoro e delle Politiche, 2017, 14 ss.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Per garantire l'efficacia del colloquio iniziale[9], questo deve essere condotto da personale qualificato e dotato di competenze professionali, relazionali e comunicative specifiche, sviluppate attraverso percorsi formativi dedicati nonché esperienze consolidate nel settore. In questo processo rivestono un ruolo centrale la figura del mediatore interculturale, quale facilitatore della comunicazione e della comprensione reciproca, e quella del tutore, che assicura la tutela giuridica del minore e il rispetto del principio del superiore interesse.

Dopo una fase iniziale di informazione e orientamento, volta a rendere il minore consapevole delle finalità e delle modalità dell'incontro, il colloquio assume una funzione centrale nella ricostruzione della storia personale del minore secondo una prospettiva olistica. In questa fase vengono raccolti elementi relativi all'identità anagrafica, alle lingue parlate, al percorso scolastico e formativo, alle circostanze della partenza e del viaggio migratorio, alle relazioni familiari e sociali, nonché a eventuali esperienze traumatiche, condizioni di vulnerabilità o bisogni specifici. Le informazioni raccolte confluiscono, ai sensi dell'art. 9, c. 2, l. n. 47/2017, in un'apposita cartella sociale o personale, destinata a documentare gli elementi rilevanti per individuare la soluzione di lungo periodo più adeguata nel superiore interesse del minore e trasmessa ai servizi sociali comunali e alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni.

La valutazione del superiore interesse del minore si configura come un processo dinamico e continuo, suscettibile di adattamenti in base alle esigenze che emergono con l'approfondirsi della conoscenza del minore. In tale prospettiva, la pianificazione di momenti strutturati di confronto all'interno dell'équipe multidisciplinare assume un ruolo cruciale, garantendo un approccio coordinato capace di tenere insieme la dimensione giuridica con quella sociale, educativa e psicologica della presa in carico.

Attraverso la valutazione dei bisogni multidimensionali, la raccolta e la ricomposizione delle informazioni, l'attivazione delle risorse disponibili e la costruzione del progetto educativo individualizzato (Pei)[10], il servizio sociale definisce un percorso non statico né meramente formale, ma dinamico e

9. Ministero dell'Interno, 2021, 29-31.

10. Il progetto individuale di presa in carico del minore straniero non accompagnato è lo strumento programmatorio attraverso cui vengono definiti, in modo personalizzato, gli interventi di tutela, accoglienza, educazione e integrazione del minore. Esso è previsto dal decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, in particolare dall'art. 19, ed è ulteriormente rafforzato dalla legge 7 aprile 2017, n. 47, che attribuisce all'ente locale e ai servizi sociali un ruolo centrale nella costruzione di percorsi individualizzati orientati all'autonomia e al superiore interesse del minore.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

adattabile all'evoluzione della situazione del minore. In questo contesto, la funzione di mediazione assume particolare rilevanza, evitando che il minore venga rimbalzato tra servizi non coordinati o che alcuni bisogni restino invisibili, garantendo continuità, coerenza e accompagnamento nel tempo.

Il ruolo di *gatekeeping* territoriale risulta particolarmente evidente nella gestione della transizione verso la maggiore età, momento di massima criticità dell'intero percorso di presa in carico. Il compimento dei diciotto anni non coincide con il completamento del processo di integrazione, ma segna un cambiamento radicale nello status giuridico e nell'accesso ai servizi, esponendo il giovane migrante a rischi di esclusione sociale, precarietà abitativa e sfruttamento lavorativo, soprattutto in assenza di un progetto formativo o occupazionale strutturato. In questa fase, il servizio sociale assicura continuità e anticipazione, preparando il passaggio già durante la minore età e orientando gli interventi sin dalle prime fasi della presa in carico allo sviluppo di competenze trasversali, *life skills* e capacità di previsione rispetto al periodo successivo all'accoglienza[11]. In tal modo, la presa in carico non si interrompe bruscamente con il raggiungimento della maggiore età, ma si trasforma progressivamente in un percorso di autonomia accompagnata, nel quale il territorio continua a svolgere un ruolo attivo nella costruzione di percorsi di inclusione stabili e sostenibili.

**C.** In questa cornice, le organizzazioni del Terzo settore e le Ong assumono un ruolo operativo e relazionale di primaria importanza, configurandosi come infrastruttura quotidiana della tutela dei minori stranieri non accompagnati. A livello nazionale e territoriale, realtà quali Intersos, Sos Villaggi dei Bambini, Save the Children Italia, Terre des Hommes Italia, International Rescue Committee Italia e Unicef contribuiscono alla protezione dei Msna attraverso interventi di assistenza psicosociale, mediazione culturale, educazione, tutela legale e advocacy. Reti come il Cnca, CivicoZero, Defence for Children Italia, Fondazione Migrantes ed EuropAsilo svolgono invece un ruolo di monitoraggio, coordinamento e promozione di standard di accoglienza adeguati. Parallelamente, programmi di cooperazione internazionale, come i Corridoi Umanitari, promossi da soggetti religiosi e civili quali la Comunità di Sant'Egidio, Caritas Italiana e Tavola Valdese, pur non essendo specificamente dedicati ai Msna, contribuiscono a rafforzare l'infrastruttura di protezione e i percorsi di inclusione.

Accanto a queste organizzazioni di ampio respiro, operano a livello locale associazioni e cooperative di prossimità che garantiscono mediazione cultu-

11. Ministero dell'Interno, 2021.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

rale, accompagnamento ai servizi, sostegno educativo e spazi di aggregazione socioeducativa, svolgendo una funzione di collegamento tra il minore, i servizi pubblici e la comunità. La loro azione, interpretabile come welfare di prossimità, colma micro-vuoti del sistema istituzionale e rende effettivo l'accesso ai diritti formali, pur in presenza di disomogeneità territoriali nella qualità degli interventi, come evidenziato dai rapporti Ismu[12].

**D.** Il sistema scolastico e formativo[13], e in particolare i Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (Cpia), riveste un ruolo strategico nella presa in carico dei minori stranieri non accompagnati. L'alfabetizzazione linguistica rappresenta infatti un prerequisito essenziale per l'autonomia personale, sociale e giuridica del minore: la persistenza di bassi livelli di competenza linguistica in prossimità del compimento della maggiore età può tradursi in un fattore di esclusione strutturale, limitando l'accesso alla formazione, al lavoro regolare e ai diritti connessi allo status di adulto.

In questo quadro, i Cpia, contribuiscono a stabilizzare le traiettorie biografiche dei Msna, offrendo un orizzonte temporale più ampio rispetto alla durata, spesso limitata, dei progetti di accoglienza e consentendo una progressiva integrazione nei percorsi educativi. L'iscrizione dei minori stranieri non accompagnati ai Cpia segue generalmente una sequenza di passaggi preliminari volti a valutare correttamente il profilo formativo del minore. Tali passaggi comprendono: un primo contatto con la struttura per la richiesta di appuntamento; un colloquio di accoglienza e conoscenza, durante il quale vengono somministrati strumenti di valutazione delle competenze e ricostruito il percorso scolastico pregresso; un momento successivo di confronto, finalizzato alla scelta della classe e del percorso formativo più adeguato, che si conclude con la formalizzazione dell'iscrizione.

L'inserimento nelle classi avviene frequentemente non sulla base dell'età anagrafica, ma secondo il livello di competenze effettivamente accertato tramite test di ingresso, in linea con una logica di personalizzazione del percorso educativo. Per una scelta realmente funzionale è fondamentale considerare le differenti traiettorie scolastiche dei minori: alcuni hanno frequentato la scuola nel paese di origine e possiedono competenze disciplinari di base, ma presentano lacune linguistiche; altri, invece, non hanno mai avuto accesso a un percorso scolastico formale, affrontando una doppia difficoltà, linguistica e didattica.

12. Fondazione ISMU, 2022; Fondazione ISMU, 2023.
13. Santagati, Barzaghi, 2024.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

I Cpia svolgono spesso la funzione di spazi di transizione, o "classi ponte", nei quali i Msna intraprendono un primo percorso di alfabetizzazione linguistica e orientamento scolastico, che può successivamente condurre, se le condizioni lo consentono, all'inserimento negli istituti scolastici ordinari.

Considerando l'insieme dei ruoli e delle funzioni fin qui analizzati, l'approccio del *welfare mix*[14] permette di interpretare questa architettura come un sistema integrato di attori pubblici e privati, istituzionali e non, ciascuno portatore di risorse specifiche – giuridiche, organizzative, professionali e relazionali – la cui integrazione è essenziale per garantire coerenza negli interventi e continuità nella tutela, evitando frammentazioni nella presa in carico.

## 3. Governance territoriale e sperimentazione: il caso del Centro di accoglienza straordinaria di Sepino

Con l'attivazione del progetto Fami "Campobasso Integra" (Prog-978) con capofila la Prefettura U.T.G. di Campobasso e il coinvolgimento dell'Università degli Studi del Molise, è stata condotta una sperimentazione diretta alla definizione di un modello di intervento finalizzato a orientare i Msna, presenti presso il Cas "Il Gabbiano" di Sepino (Cb), verso percorsi di integrazione e inclusione socio-lavorativa. Il progetto ha rappresentato un intervento strutturato volto a tradurre i principi della governance multilivello e del *welfare mix* in pratiche operative integrate. In particolare, l'attività progettuale ha agito sul tema dell'integrazione e inclusione socio-lavorativa, rafforzando la rete territoriale (istituzioni, servizi e terzo settore) e promuovendo percorsi coordinati di orientamento, accompagnamento e inserimento dei Msna nella formazione professionalizzante e nel lavoro.

Nella prima fase della sperimentazione sono stati realizzati colloqui di profilazione rivolti a un campione di circa 20 Msna accolti presso il centro, con l'obiettivo di rilevarne competenze, aspirazioni e bisogni, e di orientarli verso opportuni percorsi di inserimento lavorativo. La seconda fase ha previsto la realizzazione di due incontri formativi, organizzati in collaborazione con la Cooperativa On the Road Onlus, finalizzati a rafforzare la consapevolezza dei minori rispetto all'importanza di intraprendere percorsi lavorativi regolari. Nell'ambito di tale attività, ai partecipanti è stato distribuito materiale informativo sui servizi presenti sul territorio, appositamente progettato per facilitare il loro accesso alle opportunità di formazione e lavoro. La speri-

14. Kazepov, 2010, 55 ss.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

mentazione è stata ulteriormente arricchita da attività pratiche di preparazione al lavoro, tra cui simulazioni di colloqui lavorativi e la messa a disposizione di glossari multilingue contenenti i principali termini tecnici utilizzati nei diversi ambiti professionali. Tali strumenti hanno contribuito a rafforzare le competenze trasversali dei minori e a ridurre le barriere linguistiche, favorendo una più efficace interazione con il mercato del lavoro locale.

Le attività progettuali hanno coinvolto una pluralità di attori istituzionali e stakeholder territoriali, tra cui la Regione Molise, l'Ufficio Scolastico Provinciale (Usr), il Cpia e l'Agenzia Regionale Molise Lavoro (Arml), contribuendo alla costruzione di una rete integrata a supporto dei percorsi di autonomia dei Msna.

Le procedure sperimentate presso il Cas hanno avuto l'obiettivo di sostenere percorsi integrati di apprendimento linguistico, formazione e inserimento lavorativo, in stretto raccordo con le risorse territoriali. Il centro opera in un contesto caratterizzato da dimensioni comunitarie contenute e da un'elevata prossimità relazionale, elementi che hanno favorito l'attivazione di modalità di presa in carico basate sull'integrazione tra servizi e sulla collaborazione interistituzionale. Il Cas in questione ha dunque rappresentato un osservatorio empirico privilegiato per analizzare il funzionamento concreto di una rete territoriale integrata.

In relazione ai percorsi formativi ed educativi, il centro adotta un approccio orientato alla valorizzazione delle opportunità offerte dal territorio, nella convinzione che l'integrazione scolastica e formativa costituisca un asse fondamentale per la costruzione dell'autonomia. Come evidenziato dalla responsabile della struttura[15], «cerchiamo di attingere da tutto ciò che il territorio offre in termini di istruzione, formazione e divulgazione».

Nel tempo, il Cas ha sviluppato una rete stabile di collaborazioni con istituzioni locali, tra cui il Cpia "A. Manzi" di Campobasso, l'Istituto Comprensivo "Alessandro Manzoni" di Cercemaggiore-Sepino, la Scuola Edile del Molise e il Centro Molisano di Studi Cooperativi di Ripalimosani, oltre al Comune di Sepino e a numerose realtà associative. Tale rete rappresenta una risorsa fondamentale per garantire continuità e strutturazione ai percorsi, come sottolineato dalla responsabile: «è grazie a questa rete che riusciamo a garantire ai ragazzi percorsi strutturati e non interventi sporadici».

15. Le evidenze qualitative richiamate nel testo derivano da un'intervista condotta nel gennaio 2026 alla responsabile del centro di accoglienza straordinaria per minori stranieri non accompagnati di Sepino (Cb), Dott.ssa Maria Corvo. L'intervista è stata finalizzata a ricostruire elementi descrittivi relativi all'organizzazione del centro, ai percorsi educativi e formativi attivati e alle modalità di interazione con la rete territoriale dei servizi.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Un ambito prioritario di intervento è costituito dall'alfabetizzazione linguistica, realizzata prevalentemente presso il Cpia di Campobasso. «La lingua italiana è il primo vero strumento di autonomia», evidenzia la responsabile, sottolineando l'attenzione costante dedicata a questo aspetto. Accanto ai percorsi formali finalizzati al conseguimento del livello B1 o del diploma di scuola secondaria di primo grado, vengono organizzati laboratori interni di supporto linguistico, con l'obiettivo di sostenere anche i minori più in difficoltà: «cerchiamo di non lasciare nessun ragazzo indietro».

Sul versante della formazione professionale, assumono particolare rilievo i percorsi attivati presso la Scuola Edile del Molise, che hanno consentito ai minori di acquisire competenze di base in settori quali muratura, cartongesso e idraulica. «I corsi edili hanno funzionato molto bene», osserva la responsabile, «perché uniscono teoria e pratica e rispondono a interessi concreti dei ragazzi». Ulteriori opportunità sono state offerte nel settore della logistica, attraverso percorsi promossi dal Centro Molisano di Studi Cooperativi, che prevedono anche esperienze di stage presso aziende del territorio.

Accanto ai percorsi scolastici e professionali, il centro promuove laboratori psico-educativi e attività di vita quotidiana – dall'educazione domestica a quella alimentare, fino alle attività sportive e ricreative – nonché incontri informativi su temi sanitari e lavorativi, spesso realizzati in collaborazione con enti del terzo settore. Come sottolineato dalla responsabile «non basta mandare i ragazzi a scuola o ad un corso, bisogna accompagnarli anche nella vita quotidiana».

Nel complesso, emerge una concezione della presa in carico come processo integrato e relazionale, in cui la rete territoriale costituisce una componente strutturale dell'intervento. «L'accoglienza è solo il punto di partenza», conclude la responsabile, «senza un lavoro quotidiano di raccordo con il territorio, il percorso rischia di restare incompleto».

## 4. Brevi riflessioni finali

In conclusione, il caso del Cas "Il Gabbiano" consente di evidenziare come l'accoglienza, se inserita in un contesto territoriale coeso e sostenuta da un efficace coordinamento multilivello, possa evolvere da risposta emergenziale a processo strutturato di presa in carico. In tale prospettiva, l'esperienza analizzata mette in luce il ruolo determinante dell'integrazione tra servizi pubblici, terzo settore e comunità locale nell'orientare e supportare i beneficiari in percorsi educativi, formativi e lavorativi favorendo progressive forme di autonomia.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

A fronte di quanto emerso, il modello di intervento fondato su azioni individualizzate e al contempo replicabili ha consentito di strutturare pratiche operative flessibili, calibrate sulle caratteristiche dei singoli beneficiari, ma inserite all'interno di un framework condiviso e trasferibile, capace di orientare in modo sistematico i percorsi di integrazione e inclusione socio-lavorativa dei Msna.

In questa ottica, il territorio non si limita a fungere da contesto di attuazione, ma assume un ruolo attivo nella co-costruzione dell'intervento, operando come spazio di mediazione tra cornice normativa e pratiche. Il modello di sperimentazione emerso, pur mantenendo un necessario ancoraggio alle specificità del contesto, offre indicazioni rilevanti per la definizione di politiche di accoglienza maggiormente integrate ed efficaci, evidenziando come la combinazione tra personalizzazione degli interventi e replicabilità delle procedure rappresenti un elemento chiave per rafforzare l'effettività dei percorsi di tutela e inclusione dei minori stranieri non accompagnati.

## Riferimenti bibliografici


Accorinti M. (2014). *Politiche e pratiche sociali per l'accoglienza dei minori non accompagnati in Italia.* CNR Edizioni, 9 ss.

Ambrosini M. (2017). *Migrazioni*. Milano: Egea.

Caponio T. (2004). *Governo locale e gestione dei flussi migratori in Italia. Verso un modello di governance multilivello*. Policy Paper, Centro Studi di Politica Internazionale, Roma, 760 ss.

Casti E. (2011). *Dal territorio allo spazio reticolare delle migrazioni: la governance territoriale.* Libertà civili, 2:131-137.

Di Pascale A., Cuttitta C. (2019). La figura del tutore volontario dei minori stranieri non accompagnati nel contesto delle iniziative dell'Unione Europea e della nuova normativa italiana. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*. 1: 10 ss.

Fondazione ISMU (2022). *XXVIII Rapporto sulle migrazioni 2022*. Milano: FrancoAngeli.

Fondazione ISMU (2023). *XXIX Rapporto sulle migrazioni 2023.* Milano: FrancoAngeli.

Kazepov Y. (2010). *Rescaling social policies: Towards multilevel governance in Europe*. Farnham: Ashgate, 55 ss.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2017). Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni. Roma, 14 ss.

Ministero dell'Interno (2021). Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione. Vademecum operativo per la presa in carico e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Roma.




Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Ministero dell'Interno (2021). Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale. Roma, 24 ss.
Ministero dell'Interno (2024). *Report sui Minori Stranieri Non Accompagnati in Italia*. Roma.
Ministero dell'Interno (2025). *Presa in carico e accoglienza dei Minori Stranieri Non Accompagnati*, Vademecum operativo. Roma, 13 ss.
Piattoni S. (2005). La governance multilivello: sfide analitiche, empiriche, normative. *Rivista italiana di scienza politica*. 3, 421 ss.
Santagati M., Barzaghi A., Ferrari C. (2024). *Minori stranieri non accompagnati a scuola. Se l'improbabile diventa possibile*. Milano: FrancoAngeli, 77 ss.
Unicef (2022). *Nuovi percorsi: Buone pratiche di supporto psicosociale e salute mentale per adolescenti e giovani migranti e rifugiati in Italia*.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

# Sezione II

## Soggetti vulnerabili e azioni di intervento

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

# 5
# Intersezioni di vulnerabilità: la condizione femminile migrante nel mercato del lavoro italiano

*di Rossella Ciavarella**

Sommario: 1. Migrazioni e genere: alcune considerazioni introduttive – 2. La femminilizzazione dei flussi migratori in Italia – 2.1. Un focus sul lavoro di cura nella regione Molise – 3. Genere e status giuridico: l'accesso per motivi di lavoro – 3.1. Sfruttamento delle donne migranti e tutela penale – 4. Brevi considerazioni conclusive.

## 1. Migrazioni e genere: alcune considerazioni introduttive

Nell'immaginario collettivo, il migrante è frequentemente rappresentato come un soggetto prevalentemente maschile, giovane, mobile e orientato alla ricerca di opportunità lavorative finalizzate al sostegno economico della famiglia rimasta nel paese di origine. Invero, questa rappresentazione affonda le proprie radici in una dicotomia culturale di lunga durata tra mobilità e stanzialità, già rintracciabile nella tradizione classica attraverso le figure simboliche di Hermes, dio del viaggio, dello scambio e del movimento, e Hestia, dea del focolare domestico e della stabilità. Tale dicotomia ha storicamente concorso a modellare l'ordine di genere nello spazio sociale, attribuendo al genere maschile le attività connesse alla mobilità, al lavoro produttivo e alla sfera pubblica, e al genere femminile quelle legate alla cura, alla riproduzione sociale e alla dimensione privata.

Questa impostazione simbolica continua a riflettersi, spesso in modo implicito, nelle rappresentazioni giuridiche della migrazione, che tendono a concepire il movimento come prerogativa maschile e la presenza femminile come accessoria o derivata. Per lungo tempo, di conseguenza, la dimensione

* Assegnista di ricerca in Diritto del Lavoro presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Foggia, Largo Papa Giovanni Paolo II, 1, 71121 Foggia. E-mail: rossella.ciavarella@unifg.it



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

femminile delle migrazioni in Italia è stata marginalizzata anche nella ricerca, ridotta a una semplice variabile analitica e raramente assunta come chiave interpretativa del fenomeno migratorio nel suo complesso. Le donne migranti sono state frequentemente rappresentate come un gruppo omogeneo, descritte come "donne al seguito"[1], passive e vulnerabili, prive di autonomia e capacità decisionale. Già a partire dai primi anni Ottanta, tale impostazione veniva criticata, sottolineando come «la presenza femminile nei movimenti migratori fosse frequentemente sottovalutata o interpretata in relazione a quella maschile, in linea con un'immagine stereotipata della donna come soggetto "dipendente" e "improduttivo"»[2].

Le donne migranti sono state pertanto collocate ai margini dell'analisi giuridica, prevalentemente ricondotte a percorsi di ricongiungimento familiare o inserite in ambiti lavorativi considerati naturali estensioni del ruolo domestico. Tale marginalizzazione non è neutra, poiché contribuisce a rendere invisibili le specifiche condizioni di sfruttamento e precarietà che caratterizzano l'esperienza lavorativa femminile, limitando la capacità dell'ordinamento di approntare tutele effettive.

La realtà delle migrazioni contemporanee smentisce radicalmente la rappresentazione classica delle donne migranti. Da diversi decenni, i flussi migratori verso l'Italia[3] sono interessati da un processo strutturale di femminilizzazione, che ha trasformato profondamente la composizione demografica della popolazione straniera residente e il funzionamento di interi settori del mercato del lavoro e del welfare. Le donne migranti costituiscono oggi una componente essenziale dell'economia italiana, in particolare nei settori del lavoro domestico e di cura, dell'assistenza familiare, dell'agricoltura e dei servizi, svolgendo una funzione centrale nel supplire alle carenze di un sistema di welfare fortemente familistico[4].

Nonostante il ruolo economico e sociale cruciale svolto dalle donne migranti, come si avrà modo di spiegare meglio in seguito, l'assetto normativo vigente non ne riconosce adeguatamente le specificità. Il diritto del lavoro, infatti, continua a essere costruito attorno a modelli occupazionali standard, fondati su carriere continue, rapporti di lavoro stabili e pienamente formalizzati, che risultano poco compatibili con le traiettorie lavorative frammentate e spesso informali tipiche del lavoro migrante femminile. Parallelamen-

1. Sodano, Sorrentino, 2022.

2. Così Leone, 1983, 231.

3. Per un approfondimento sulla femminilizzazione dei flussi migratori in Europa v. Tognetti, 2016, 69 ss.

4. Cfr. de Martino, 2021, 53. Sui rapporti tra welfare e lavoro di cura v. *amplius* Borelli, 2020.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

te, il diritto dell'immigrazione lega l'accesso e il mantenimento del titolo di soggiorno alla sussistenza di un rapporto di lavoro regolare o di un vincolo familiare, esponendo le donne migranti a una condizione di dipendenza giuridica ed economica.

In questo modo, l'interazione tra disciplina lavoristica e normativa migratoria contribuisce a rafforzare le asimmetrie di potere nei rapporti sociali e di lavoro, producendo forme specifiche e strutturali di vulnerabilità.

La marginalizzazione giuridica delle donne migranti non può, tuttavia, essere ricondotta a una singola dimensione di svantaggio. Essa è piuttosto il risultato dell'intreccio di più fattori – genere, origine nazionale o etnica, condizione socio-economica e status giuridico – che operano simultaneamente e si rafforzano reciprocamente. In questa prospettiva, il paradigma dell'intersezionalità, elaborato da Kimberlé Crenshaw[5], parte dall'idea che le diverse dimensioni dell'identità di una persona (genere, origine etnica, status migratorio, classe sociale, ecc.) non agiscano separatamente, ma si intreccino tra loro. Accade così che il solo fatto di essere donne straniere, spesso irregolari, appartenenti a determinate "etnie" e/o a categorie sociali in condizioni di particolare vulnerabilità e povertà, le rende oggetto di molteplici pratiche discriminatorie e di sfruttamento, e financo di tratta di persone[6].

Nel caso delle donne migranti, questo significa che esse non subiscono semplicemente una discriminazione come donne a cui si aggiunge una discriminazione come migranti; al contrario, l'interazione tra questi fattori genera forme di esclusione nuove e specifiche, che non possono essere comprese analizzando ciascun elemento isolatamente.

Come è stato efficacemente osservato, spesso lo stereotipo etnico e quello di genere finiscono per essere strettamente legati e così le categorie di razza, genere e classe si fondono in un insieme socialmente accettato[7], tanto da condizionare anche la terminologia: la collaboratrice familiare, una volta chiamata "la donna", viene individuata con il termine "la filippina" e lo stesso dicasi per le "indiane" impiegate in agricoltura, di cui spesso non si conosce neppure il nome di battesimo[8].

All'interno di questo quadro, lo status giuridico assume un ruolo centrale. La precarietà del soggiorno, la dipendenza del permesso dal rapporto di

5. Crenshaw, 1989 e 1991. Si veda anche Bello, 2020; Rigo, 2022, 72 ss.

6. Omizzolo, 2021, 41-43, parla di «discriminazione a cinque variabili», riconducibili all'essere immigrata, alla classe sociale di appartenenza; al genere, alla genitorialità o maternità e, infine, alla variabile economica.

7. Così Ambrosini, 2005.

8. Così Omizzolo, 2021, 41.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

lavoro o dal legame familiare e le difficoltà di accesso al welfare contribuiscono a rafforzare le asimmetrie di potere nei rapporti sociali e lavorativi.

Alla luce di queste considerazioni, il presente contributo si propone di dimostrare come solo l'adozione di un approccio giuridico intersezionale, capace di integrare tutela del lavoro, protezione sociale e riconoscimento delle specificità di genere, possa orientare le politiche normative verso una protezione effettiva e inclusiva delle donne migranti.

## 2. La femminilizzazione dei flussi migratori in Italia

Negli ultimi decenni il fenomeno migratorio in Italia ha conosciuto una trasformazione profonda che riguarda non solo l'intensità dei flussi, ma anche la loro composizione e le modalità di inserimento sociale e lavorativo delle persone migranti. Uno degli elementi più rilevanti di questo mutamento è rappresentato, come già prima anticipato, dalla progressiva femminilizzazione delle migrazioni, un processo strutturale che ha inciso in modo significativo sulla demografia della popolazione straniera residente e sull'organizzazione del mercato del lavoro.

I dati empirici confermano con chiarezza la tendenza alla femminilizzazione dei flussi migratori in Italia. Secondo i dati Istat[9], al 1° gennaio 2025, la popolazione residente di cittadinanza straniera ammonta a circa 5,4 milioni di persone, pari al 9,2% della popolazione complessiva su base nazionale, con un incremento di oltre 169.000 unità (+3,2%) rispetto all'anno precedente. La componente femminile rappresenta oggi una quota rilevante dell'intera popolazione straniera residente, pari a più del 50% circa degli stranieri in Italia[10].

Tale dato non costituisce un'anomalia recente, ma l'esito di un processo di lungo periodo che caratterizza la storia migratoria italiana sin dalle sue origini. A differenza di altri paesi europei, l'Italia ha conosciuto fin dagli anni Settanta flussi migratori con una componente femminile significativa, soprattutto per motivi economici[11].

In linea generale, negli anni Ottanta e Novanta, l'incremento dei flussi migratori verso l'Italia si è consolidato, con una crescita costante della popo-

9. Dati disponibili al sito: *www.istat.it/comunicato-stampa/indicatori-demografici-anno-2024/*, consultato il 02.01.2026.

10. Cfr. OECD (2024), *International Migration Outlook 2024*, OECD Publishing, Paris. Testo disponibile al sito: *https://doi.org/10.1787/50b0353e-en*, consultato il 04.01.2026.

11. Per un approfondimento si rimanda a Tognetti Bordogna, 2023, 12 ss.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

lazione straniera residente. Secondo elaborazioni storiche dei dati di Ministero degli Interni e Caritas, nel 1994 la presenza femminile tra gli stranieri residenti era stimata intorno al 35,8%, mentre già alla fine degli anni Novanta e nei primi anni Duemila si osserva una progressiva convergenza verso la parità di genere nella popolazione migrante[12]. In particolare, tra il 1991 e il 2005 la quota di donne tra gli immigrati regolari è aumentata in modo significativo: in particolare, nell'arco di questo quindicennio la presenza femminile è cresciuta dal 39,9%[13].

Occorre precisare che tale dato deve essere letto in combinato disposto con l'evoluzione dei canali di ingresso, la quale ha inciso in modo decisivo su questa trasformazione. Se nei primi decenni del fenomeno migratorio italiano il ricongiungimento familiare rappresentava una quota importante dei permessi di soggiorno rilasciati alle donne, a partire dagli anni Novanta e Duemila si osserva anche una componente consistente di donne migranti giunte sul territorio nazionale solamente al fine di reperire un'occupazione[14].

Ne consegue che la crescente presenza femminile non si configura più come derivata esclusivamente da progetti migratori maschili, ma come espressione di percorsi autonomi di inserimento nel mercato del lavoro, con effetti rilevanti sulla struttura stessa della domanda e dell'offerta di lavoro.

Attualmente la collocazione delle donne migranti nel mercato del lavoro italiano si caratterizza per una marcata concentrazione in specifici segmenti occupazionali, strutturalmente contraddistinti da bassi livelli di tutela ed elevata informalità. In particolare, le rilevazioni Istat[15] indicano che il 60% delle donne migranti occupate in Italia risulta impiegato in pochi settori a bassa qualificazione, con una concentrazione particolarmente elevata nel lavoro domestico e di cura[16].

12. Cfr. Poledrini, 2001.

13. V. Rapporto Inps (2007), *Un fenomeno complesso: il lavoro femminile immigrato.* Testo disponibile al sito: *www1.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1144/INPS%202008.doc*, consultato il 10.01.2026.

14. In generale, sul ruolo dei canali di ingresso e delle regolarizzazioni nella strutturazione dei percorsi migratori femminili in Italia v. Campani, 2000; Poledrini, 2001.

15. Testo disponibile al sito: *www.istat.it/it/files/2024/05/Rapporto-Annuale-2024.pdf*, consultato il 12.01.2026.

16. Secondo il XIV Rapporto "Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia" del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, i settori con la più alta incidenza di lavoratori stranieri (uomini e donne) sono quelli del lavoro di cura (30,4 %), dell'agricoltura (18 %), della ristorazione e del turismo (17,4 %) e delle costruzioni (16,4 %). Testo disponibile al sito: *www.lavoro.gov.it/priorita/pagine/pubblicato-il-xiv-rapporto-gli-stranieri-nel-mercato-del-lavoro-del-ministero-del-lavoro-e-delle-politiche-sociali*, consultato il 12.01.2026.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Infatti, secondo i dati dell'Osservatorio sui lavoratori domestici dell'Inps[17], nel 2024 in Italia sono stati registrati 817.403 lavoratori domestici con contributi versati, di cui circa l'89 % sono donne e il 68,6 % stranieri. Più nel dettaglio, secondo le rilevazioni dall'Osservatorio sul lavoro domestico di Domina il 60,2% delle donne impiegate nel settore domestico nell'anno 2023 era di origine straniera, mentre le donne italiane rappresentavano il 28,3% del totale[18]. Questo significa che una quota molto ampia del lavoro di cura e domestico, non solo è svolta da donne, ma da donne straniere.

L'altro settore in cui le donne straniere sono maggiormente impiegate è quello agricolo[19]. Nel 2024, secondo i dati Inps[20], gli operai agricoli non comunitari occupati in Italia erano oltre 314mila, di cui 77.282 donne. Invero, la presenza delle donne straniere nel settore agroalimentare è particolarmente contenuta e ampiamente sottostimata, anche in ragione della diffusione del lavoro sommerso e non dichiarato al punto che si stima che il numero effettivo delle operaie agricole possa essere fino a tre volte superiore rispetto ai dati ufficiali[21].

Ed infatti, in questi settori, accanto alla dimensione regolare, persiste un'ampia area di lavoro sommerso, visto che una quota significativa[22] del lavoro domestico e di cura, nonché del lavoro agricolo, viene svolta in condizioni di irregolarità, con conseguente esclusione dalle tutele previdenziali, assicurative e di sicurezza sul lavoro.

Secondo un recente report dell'Istat[23], in Italia nel 2023 le unità di lavoro irregolari ammontavano a circa 3 milioni. Il fenomeno risulta particolarmente diffuso nei servizi alla persona: in questo ambito il tasso di irregolarità raggiunge il 40,5% del totale delle unità di lavoro a tempo pieno. Segue il settore agricolo, con un'incidenza del 17,6%.

Da tali dati emerge, peraltro che, proprio nel settore dei servizi alla persona si osserva l'aumento più significativo del tasso di lavoro non regolare,

17. Dati disponibili al sito: *www.inps.it/it/it/inps-comunica/notizie/dettaglio-news-page.news.2025.06.osservatorio-sui-lavoratori-domestici-pubblicati-i-dati-2024.html,* consultato il 12.01.2026.

18. Testo disponibile al sito: *www.osservatoriolavorodomestico.it/wp-content/uploads/2025/03/rapporto_annuale_2024.pdf*, consultato il 10.01.2026.

19. Per un approfondimento sulle donne migranti impiegate nel settore agricolo sia consentito un rinvio a D'Onghia, Ciavarella, 2022, 63 ss.

20. Dati disponibili al sito: *https://servizi2.inps.it/servizi/osservatoristatistici/api/getAllegato/?idAllegato=1064,* consultato il 10.01.2026.

21. Il riferimento è ai dati raccolti da ActionAid (2022), *Donne Invisibili. Il lavoro sommerso e sottopagato delle donne braccianti*, ActionAid, Milano.

22. Dati disponibili al sito: *www.istat.it/wp-content/uploads/2025/10/Report-ECONOMIA-NON-OSSERVATA-NEI-CONTI-NAZIONALI_ANNO2023.pdf*, consultato il: 11.01.2026.

23. *Ibidem*.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

pari all'1,2%, mentre nel settore del commercio, dei trasporti, dell'alloggio e della ristorazione l'incremento è stato dello 0,5%.

Occorre, altresì, ricordare che accanto al lavoro irregolare in senso stretto, permane tuttavia il problema dell'ampia diffusione di rapporti di lavoro in cui la regolarità del contratto di lavoro stipulato è meramente formale (il c.d. lavoro grigio). Tale fenomeno si traduce spesso in retribuzioni inadeguate, nella limitata applicazione delle tutele contrattuali, nonché nell'assenza di una chiara definizione di orari e mansioni, con ricadute negative sulle condizioni lavorative e, più in generale, sulle condizioni di vita dei lavoratori coinvolti[24].

Ebbene, la forte concentrazione delle donne migranti nei settori del lavoro domestico, di cura e dell'agricoltura, caratterizzati, come visto, da elevati livelli di informalità e da un'ampia diffusione del lavoro irregolare, contribuisce a delineare un quadro di vulnerabilità sistemica delle lavoratrici straniere.

### *2.1. Un focus sul lavoro di cura nella regione Molise*

I dati sopra riportati trovano conferma in una recente analisi svolta nel 2023 nell'ambito del progetto *Age-It – Ageing well in an ageing society*[25], relativa al contesto regionale molisano sulla condizione delle donne migranti impiegate nel lavoro di cura, che consente di osservare con particolare chiarezza le criticità strutturali dell'attuale assetto giuridico del welfare e del mercato del lavoro.

Il Molise è caratterizzato, infatti, da un marcato processo di invecchiamento della popolazione e da una rete di servizi socio-assistenziali territoriali debole e disomogenea, che determina un ampio ricorso alla cura privata quale risposta ordinaria ai bisogni di assistenza degli anziani. In tale quadro si colloca lo studio qualitativo che ha coinvolto quindici assistenti familiari migranti operanti nella regione. I risultati dell'indagine mostrano come l'esternalizzazione della funzione di cura alle famiglie, in assenza di un adeguato intervento pubblico, produca un sistema di welfare informale che si regge su rapporti di lavoro caratterizzati da una debole effettività delle tutele giuridiche.

Le lavoratrici intervistate presentano un profilo socio-anagrafico e formativo medio-alto, ma risultano inserite in rapporti di lavoro segnati da una sistematica deroga, formale o sostanziale, agli standard minimi previsti dalla normativa lavoristica. La frequente co-residenzialità con la persona assistita determina una sovrapposizione tra luogo di lavoro e spazio di vita

24. Per alcuni dati sul fenomeno si rinvia a v. Bracchi, Liperi, Pomponi, Rosano, 2024.
25. Cfr. Grignoli, Golino, Pronzato, 2025, 118 ss.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

privata, che rende difficilmente applicabili gli ordinari strumenti di controllo e di tutela del diritto del lavoro, favorendo l'elusione delle regole in materia di orario, riposi, ferie e retribuzione. In tale contesto, il vincolo tra rapporto di lavoro e titolo di soggiorno – diretto o indiretto – rafforza l'asimmetria di potere tra datore e lavoratrice, incidendo concretamente sulla libertà di autodeterminazione e sulla possibilità di attivare rimedi giuridici in caso di abuso.

Lo studio evidenzia inoltre come la posizione giuridica delle assistenti familiari migranti sia aggravata dalla difficoltà di accesso alle prestazioni di welfare e ai servizi sociali territoriali, spesso limitati o scarsamente fruibili in aree interne e rurali come quelle molisane. L'esclusione, *de facto* o *de iure*, dalle misure di protezione sociale contribuisce a consolidare un circolo vizioso tra precarietà giuridica, accettazione di condizioni lavorative degradanti e invisibilità dello sfruttamento. In questa prospettiva, l'esperienza molisana mette in luce i limiti di un impianto normativo che, pur riconoscendo formalmente il lavoro domestico e di cura, continua a trattarlo come ambito residuale, affidando la tutela delle lavoratrici a strumenti giuridici frammentari e scarsamente efficaci.

Il caso di studio conferma, infine, come l'assenza di un approccio giuridico sensibile alla dimensione di genere – inteso come capacità del diritto di riconoscere l'impatto delle disuguaglianze strutturali tra uomini e donne nella costruzione dei rapporti sociali e lavorativi – e alle vulnerabilità intersezionali impedisca di cogliere la specificità dello sfruttamento che si consuma nel lavoro di cura. Le dinamiche emerse mostrano che lo sfruttamento non si manifesta solo attraverso violazioni penalmente rilevanti, ma anche mediante pratiche ordinarie di compressione dei diritti sociali e lavoristici, che il diritto fatica a qualificare e sanzionare. In tal senso, il contesto molisano rappresenta un osservatorio privilegiato per riflettere sulla necessità di ripensare il ruolo del diritto del lavoro e del welfare nella regolazione dei rapporti di cura, superando una logica emergenziale e repressiva a favore di strumenti preventivi e inclusivi, capaci di garantire una tutela effettiva alle donne migranti.

## 3. Genere e status giuridico: l'accesso per motivi di lavoro

La disamina del caso di studio sopra riportata mette in luce come le criticità emerse risultino strettamente legate a un sistema di regolamentazione delle migrazioni economiche costruito attorno alla figura di un lavoratore standard, maschile e stabile.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Come noto, ai sensi dell'art. 22 del Testo unico sull'immigrazione, l'ingresso dei cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro subordinato è soggetto a un sistema di programmazione dei flussi di ingresso, attuato attraverso l'adozione periodica dei cosiddetti *decreti flussi*. Tali decreti determinano annualmente le quote massime di lavoratori stranieri ammissibili sul territorio nazionale, ripartite per tipologia di impiego e per nazionalità. L'accesso al lavoro avviene, inoltre, mediante una richiesta nominativa presentata dal datore di lavoro, il quale deve dimostrare la disponibilità di un rapporto di lavoro regolare, nonché l'indisponibilità di lavoratori già presenti sul territorio nazionale a ricoprire la posizione offerta. Il sistema presuppone, pertanto, un incontro tra domanda e offerta di lavoro che si realizza *ex ante*, prima dell'ingresso del lavoratore in Italia[26].

Tuttavia, tale impianto risulta largamente inadeguato a intercettare la domanda reale di lavoro nei settori a più alta concentrazione di manodopera migrante (anche femminile), nei quali, a causa della difficoltà di accesso regolare al mercato del lavoro degli stranieri, l'incontro tra domanda e offerta avviene spesso attraverso meccanismi informali. In questo contesto, pertanto, l'irregolarità finisce per costituire non già un'anomalia marginale, bensì un elemento strutturale del funzionamento del mercato del lavoro.

Le donne migranti, in particolare, risultano penalizzate da un sistema di ingresso che non tiene conto della specificità dei loro percorsi migratori, orientati fin dall'origine all'inserimento in settori lavorativi contraddistinti, come già visto, da alti tassi di irregolarità, quali il lavoro domestico e di cura e l'assistenza familiare, l'agricoltura.

Di recente, con il d.l. 145/2024, il legislatore ha dato delle prime risposte a tali criticità, stabilendo, da un lato, delle quote aggiuntive – senza distinzione di genere – riservate al lavoro domestico e di cura[27], e, dall'altro, riservando il 40% dei permessi di soggiorno rilasciati per motivi di lavoro mediante il sistema dei flussi al genere femminile[28]. Lo scopo sarebbe quello di promuovere una maggiore inclusione delle donne straniere nel mercato del lavoro e, nell'intenzione del legislatore, rappresenterebbe un passo avanti nella lotta alle discriminazioni di genere[29].

*Prima facie*, tali interventi possono apparire, in effetti, apprezzabili, nella misura in cui sembrano orientati a ridurre lo squilibrio esistente tra i permes-

26. Per un approfondimento v. Ambrosini, 2013.

27. Cfr. art. 2, c. 2, d.l. n. 145/2024, convertito in l. n. 187/2024. Per una nota critica v. D'Onghia, de Martino, 2024, 17.

28. Cfr. art. 2, c. 7-*bis*, d.l. n. 145/2024.

29. Così è riportato sul portale immigrazione: *https://portaleimmigrazione.eu/*.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

si di soggiorno rilasciati a uomini e donne per motivi di lavoro. A tal proposito, i dati Istat relativi al 2023[30] mostrano come i nuovi permessi di soggiorno per lavoro fossero fortemente sbilanciati a favore degli uomini, che rappresentavano circa i tre quarti del totale, mentre le donne si attestavano su una quota nettamente inferiore. A ciò si aggiunga che, nonostante nel 2024 si registri un incremento complessivo dei permessi di soggiorno rilasciati per motivi di lavoro, tale dinamica non si è riflessa positivamente sulla componente femminile. I dati mostrano infatti come, a fronte di un incremento generale dei permessi per lavoro (+3,8% rispetto al 2023), il numero di titoli rilasciati alle donne ha subito una marcata contrazione, pari a -30,3%[31].

Tuttavia, a una lettura più attenta, le misure adottate nel 2024 appaiono inidonee ad approntare una tutela piena delle donne migranti. Esse, infatti, non incidono sulle dinamiche strutturali che caratterizzano l'inserimento femminile nel mercato del lavoro regolare, il quale continua a essere segnato da una forte segregazione occupazionale e da una concentrazione nei settori meno tutelati (lavoro domestico e di cura), come peraltro confermato dai dati statistici precedentemente richiamati.

In tale prospettiva, la previsione di quote aggiuntive riservate al lavoro di cura[32] rischia di accentuare ulteriormente la segregazione professionale delle donne migranti, invece che contrastarla. La disciplina in questione, infatti, subordina l'ingresso e il soggiorno delle lavoratrici a un vincolo settoriale particolarmente stringente, prevedendo che, per i primi dodici mesi di occupazione regolare sul territorio nazionale, esse possano svolgere esclusivamente le attività lavorative rientranti nel settore del lavoro domestico e di cura.

Inoltre, la possibilità di cambiare datore di lavoro nel corso di tale periodo è assoggettata a un'autorizzazione preventiva da parte degli Ispettorati territoriali del lavoro, mentre l'eventuale accesso, allo scadere dei dodici mesi, a un diverso rapporto di lavoro subordinato è condizionato al rilascio di un nuovo nulla osta, nei limiti delle quote annualmente stabilite. Ne deriva un sistema che, lungi dal favorire percorsi di mobilità e di emancipazione professionale, tende a cristallizzare l'inserimento delle donne migranti nei settori di primo impiego, rendendo particolarmente complicata – se non di fatto preclusa – la transizione verso ambiti lavorativi diversi e potenzialmente più qualificati[33].

30. Dati disponibili al sito: *www.istat.it/wp-content/uploads/2024/10/REPORT-CITTADINI-NON-COMUNITARI_Anno-2023.pdf*, consultato il 14.01.2026.

31. Dati disponibili al sito: *www.istat.it/comunicato-stampa/cittadini-non-comunitari-in-italia-anno-2024/*, consultato il 14.01.2026.

32. Per una lettura critica v. Magagnoli, 2025.

33. Cfr. de Martino, D'Onghia, 2025, 17.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Invero, proprio il tema della segregazione occupazionale delle donne migranti rappresenta una delle principali dimensioni strutturali della loro vulnerabilità nel mercato del lavoro italiano. La concentrazione femminile migrante in pochi comparti a bassa qualificazione – in particolare nei servizi alla persona e nel lavoro domestico e di cura – configura una segregazione sia orizzontale, legata alla distribuzione settoriale, sia verticale, con limitate possibilità di progressione professionale e di riconoscimento delle competenze acquisite.

Tale segregazione non è riconducibile esclusivamente a fattori individuali, ma – come è stato osservato[34] – risulta il prodotto dell'intersezione tra genere, origine migratoria e status giuridico, che contribuisce a confinare molte lavoratrici straniere in questo tipo di occupazioni.

Sono le stesse condizioni strutturali, entro cui le donne migranti sono chiamate a svolgere l'attività lavorativa, a determinare un'elevata esposizione al rischio di sfruttamento.

Emblematicamente, si può osservare come il lavoro domestico e di cura presenti caratteristiche intrinseche che favoriscono pratiche elusive e abusive. Lo svolgimento dell'attività all'interno delle abitazioni private sottrae, infatti, il rapporto di lavoro ai meccanismi ordinari di vigilanza[35] e controllo pubblico, rendendo difficoltosa l'emersione delle violazioni. In tale contesto, sono frequenti forme di compressione dei diritti fondamentali della lavoratrice, che includono la sotto-retribuzione, l'imposizione di orari eccessivi o indeterminati, la mancata fruizione dei riposi, nonché la sistematica elusione delle tutele previste in materia di maternità, salute e sicurezza.

A ciò si aggiunge una dimensione relazionale fortemente asimmetrica, in cui il datore di lavoro esercita un controllo non solo sulla prestazione lavorativa, ma spesso anche sulle condizioni di vita della lavoratrice, specie nei casi di convivenza. Tale sovrapposizione tra spazio lavorativo e spazio domestico contribuisce a indebolire ulteriormente la capacità di autodeterminazione delle lavoratrici migranti e a rendere più difficile la denuncia delle situazioni di abuso.

Analoghe dinamiche di vulnerabilità emergono anche in altri settori a forte impiego di manodopera migrante femminile, quali l'agricoltura e alcuni comparti dei servizi caratterizzati da stagionalità, isolamento territoriale e frammentazione dei rapporti di lavoro. In tali contesti, lo sfruttamento assume spesso forme plurime e cumulative, investendo non solo la dimensio-

34. Così Magagnoli, 2025.

35. Basti pensare che la l. n. 183/2010 esclude il lavoro domestico irregolare dall'applicazione della c.d. maxisanzione per il lavoro "nero".



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

ne economica, attraverso salari inferiori ai minimi contrattuali o irregolarità contributive, ma anche quella abitativa e personale, mediante l'imposizione di condizioni alloggiative degradanti o, nei casi più gravi, attraverso pratiche di abuso e ricatto.

In questo quadro, misure normative, come quella descritta, che vincolano l'accesso e la permanenza sul territorio nazionale a specifici settori lavorativi, finiscono per rafforzare tali dinamiche di sfruttamento, anziché contrastarle. Il legame stringente tra titolo di soggiorno e rapporto di lavoro, unito alla limitata mobilità professionale, riduce, infatti, lo spazio di scelta delle lavoratrici migranti e accresce la loro esposizione a condizioni lavorative irregolari e discriminatorie[36].

### *3.1. Sfruttamento delle donne migranti e tutela penale*

Sul versante degli strumenti normativi di contrasto e prevenzione di tali forme di sfruttamento, la risposta dell'ordinamento si concentra prevalentemente sul piano repressivo, attraverso l'art. 603-*bis* c.p., che punisce l'intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro, norma che, invero, sul piano applicativo non è stata ancora in grado di intercettare le vittime femminili, anche perché le peculiari e gravi forme di sfruttamento che colpiscono in particolare le lavoratrici migranti continuano a rimanere largamente invisibili ai decisori politici.

Tale invisibilità, soprattutto istituzionale, trova un riscontro emblematico nell'indagine conoscitiva parlamentare sul fenomeno del caporalato (in agricoltura) e sull'efficacia della legge n. 199 del 2016[37], nella cui relazione finale le specifiche condizioni di vulnerabilità, sfruttamento e violenza subite quotidianamente dalle lavoratrici risultano pressoché assenti, così come manca un'analisi delle cause strutturali del fenomeno e l'elaborazione di strategie preventive e di tutela che vadano oltre il ricorso al diritto penale[38].

La fattispecie penale delineata dall'art. 603-*bis* c.p. presenta, in astratto, una portata trasversale e formalmente neutra: l'approfittamento dello stato di bisogno intercetta tutte le ipotesi di vulnerabilità, comprese quelle prettamente femminili, e gli indici di sfruttamento sono privi di una tipizzazione di genere. Nondimeno, l'esperienza applicativa mostra come l'intervento pe-

36. Cfr. de Martino, D'Onghia, 2025, 17; Magagnoli, 2025.

37. Camera dei Deputati, Indagine conoscitiva sul fenomeno del cosiddetto "caporalato" in agricoltura, 12 maggio 2021.

38. In termini, sia consentito rinviare a D'Onghia, Ciavarella, 2022, 82 ss.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

nale fatichi a intercettare le pratiche di abuso individualizzato e relazionale che caratterizzano il lavoro femminile, in particolare nei contesti agricoli e nei lavori di cura.

I dati relativi alle inchieste giudiziarie avviate per il reato di cui all'art. 603-*bis* c.p. a partire dall'entrata in vigore della legge n. 199 del 2016 attestano un progressivo incremento dell'azione repressiva, con una netta concentrazione nel settore agricolo[39]. Tuttavia, poche di tali indagini hanno riguardato specificamente forme di sfruttamento di donne migranti. L'assenza di un monitoraggio disaggregato per genere impedisce una valutazione puntuale dell'effettività della norma nei confronti delle vittime femminili, mentre una recente analisi giurisprudenziale mostra come, nelle pronunce, la figura femminile emerga quasi esclusivamente non come vittima, bensì come intermediaria illecita[40]. Al contrario, la narrativa giudiziaria restituisce prevalentemente immagini di sfruttamento riferite a lavoratori stranieri di sesso maschile, confermando l'invisibilità giuridica delle donne migranti sfruttate.

In tale prospettiva, appare particolarmente significativa la recente analisi della giurisprudenza di legittimità e di merito relativa al periodo 2022-2024[41], dalla quale emerge come, a fronte di un numero non trascurabile di procedimenti ex art. 603-*bis* c.p., solo in un'esigua percentuale di pronunce le donne siano espressamente indicate come vittime di sfruttamento lavorativo. Anche laddove lo sfruttamento si realizza in settori a forte presenza femminile – quali l'agricoltura stagionale, il tessile, la ristorazione o il lavoro di cura – la dimensione di genere resta spesso sullo sfondo, occultata dall'uso del maschile sovraesteso negli atti processuali o da una ricostruzione fattuale che privilegia gli indici economici dello sfruttamento, trascurando le forme di abuso relazionale, organizzativo e simbolico che colpiscono in modo specifico le lavoratrici. Ne deriva una rappresentazione giudiziaria parziale del fenomeno, che contribuisce a perpetuare l'invisibilità delle donne sfruttate e a ridurre la capacità della norma penale di intercettare le molteplici dimensioni – anche intersezionali – dello sfruttamento lavorativo femminile.

39. V. Santoro, Gonnelli, 2024; D'Onghia, 2024, 27 ss.

40. Negli ultimi anni, le inchieste giudiziarie rivelano caporali donne e come spiegato da Leonardo Palmisano (in un editoriale per il quotidiano Corriere del mezzogiorno (Puglia) del 23 giugno 2017) «non si tratta di casi isolati, perché quando si devono reclutare donne, soprattutto italiane, ad occuparsene sono altre italiane. Per almeno due motivi: fiducia di genere e maggiore capacità organizzativa. Mettiamola così, le donne lo sanno fare più dolcemente, meno ruvidamente. Questo non significa che il loro sistema sia rispettoso della vita e dei bisogni delle braccianti, ma di sicuro è più facile, per una caporale, avvicinare le 'fimmine', circuirle, blandirle e caricarle in campagna».

41. V. D'Onghia, 2024, 28 ss.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Alla luce di tali evidenze, l'efficacia della normativa penale appare ambivalente. Se, da un lato, non può negarsi il potenziale deterrente e la capacità repressiva dell'art. 603-*bis* c.p., dall'altro lato il rafforzamento del potere giudiziario non ha contribuito in modo significativo a garantire una tutela effettiva alle vittime[42].

In particolare, la posizione di estrema vulnerabilità delle lavoratrici migranti rende altamente improbabile la loro attivazione processuale. Inoltre, l'obbligo di esibizione del permesso di soggiorno e la prassi di segnalazione alle autorità di polizia, unitamente al timore di ritorsioni, alla scarsa consapevolezza dei diritti e alle difficoltà oggettive di accesso alla giustizia, producono una condizione di silenzio forzato che ostacola qualsiasi forma di tutela effettiva.

Ne deriva che una risposta normativa improntata esclusivamente alla repressione sebbene necessaria, si rivela del tutto insufficiente e parziale, richiedendo invece interventi di prevenzione volti ad affrontare *ex ante* i fattori strutturali dello sfruttamento e a promuovere l'inclusione sociale delle lavoratrici.

## 4. Brevi considerazioni conclusive

In sede conclusiva, dall'analisi condotta nel presente contributo può desumersi come la condizione delle donne migranti nel mercato del lavoro italiano sia il risultato di un intreccio strutturale di fattori giuridici, economici e sociali, che producono specifiche forme di vulnerabilità lungo l'intero percorso migratorio e lavorativo.

Alla luce di tali criticità, appare necessario ripensare le politiche migratorie secondo un approccio realmente sensibile al genere e alle vulnerabilità intersezionali.

In primo luogo, sarebbe importante intervenire sul rapporto tra titolo di soggiorno e rapporto di lavoro, prevedendo forme di accesso al territorio nazionale non strettamente legate al preventivo possesso di un contratto di lavoro.

In secondo luogo, sarebbe auspicabile una riforma dei canali di ingresso per motivi di lavoro che consenta una maggiore flessibilità e mobilità professionale, riducendo il rischio di cristallizzazione delle donne migranti in comparti tradizionalmente meno tutelati, quali il lavoro domestico e di cura.

Per evitare la segregazione professionale, accanto alle misure normative, sarebbe anche auspicabile agevolare il riconoscimento delle competenze formali e informali acquisite presso i paesi di origine e facilitare l'accesso alla formazione professionale. Il combinato disposto di tali strumenti, infatti, potrebbe

42. Sul punto v. Tordini Cagli, 2017, 216 ss.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

favorire percorsi di inserimento lavorativo più stabili e qualificati per le donne migranti, valorizzandone il capitale umano e sottraendole alle diffuse forme di irregolarità e sfruttamento intersezionali in cui spesso incorrono.

## Riferimenti bibliografici


Ambrosini M. (2005). *Sociologia delle migrazioni*. Bologna: il Mulino.

Ambrosini M. (2013). *Immigrazione irregolare e welfare invisibile*. Bologna: il Mulino.

Bello B.G. (2021). *Intersezionalità. Teorie e pratiche tra diritto e società*. Milano: FrancoAngeli.

Bracchi I., Liperi M.S., Pomponi F., Rosano A. (2024). Le forze di lavoro di origine straniera impiegate nell'economia sommersa: i risultati dell'indagine INAPP. *Economia & lavoro*, 2: 43-62.

Campani G. (2000). *Genere, etnia e classe. Migrazioni femminili tra esclusione e identità*. Pisa: ETS.

Crenshaw K. (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum*, 1: 139-167.

Crenshaw, K. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. *Stanford Law Review*, 43, 6: 1241-1299.

de Martino C., D'Onghia M. (2025). L'ennesimo Decreto-Legge sugli ingressi per lavoro: deboli segnali di un cambio di marcia ma ancora lontani da una riforma inclusiva. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1: 1-26.

D'Onghia M., Ciavarella R. (2023). *Donne migranti in agricoltura*. In: Canfora I., Leccese V., a cura di, *Le donne in agricoltura. Imprese femminili e lavoratrici nel quadro normativo italiano ed europeo*. Torino: Giappichelli, 63 ss.

D'Onghia M. (2024). *Lo sfruttamento lavorativo delle donne ex art. 603-bis c.p. nella giurisprudenza più recente: i perduranti limiti dell'approccio penalistico*. In: Associazione Slaves No More (a cura di), *Donne gravemente sfruttate. Il diritto di essere protagoniste*. Associazione Slaves No More, 27 ss.

Grignoli A., Golino D., Pronzato R., (2025). Welfare, persone anziane e donne migranti: il *fil rouge* della fragilità nelle trame della narrazione: un'esperienza di ricerca nella regione Molise. *Salute e società*, 2: 118-128.

Leone A. (1983). Il ruolo della donna nei movimenti migratori. *Studi Emigrazione*, 70: 231 ss.

Magagnoli S. (2025). Segmentazione etnica del mercato del lavoro: il caso dei lavoratori del settore dell'assistenza familiare e sociosanitaria. *ADiM Blog*.

Omizzolo M. (2015). *Lo sfruttamento lavorativo delle donne*. Roma: Ediesse.

Omizzolo M. (2021). *Lo sfruttamento lavorativo delle donne migranti nella filiera agroalimentare: il caso dell'Agro Pontino*. Report di ricerca. Testo disponibile al




Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

sito: *https://back.weworld.it/uploads/2021/10/Ricerca-AgroPontino-1.pdf*, consultato il 20.12.2025.
Poledrini M. (2001). *Stranieri nella città. Aspetti giuridici e sociologici nei processi di integrazione delle comunità straniere nella città di Arezzo*. Testo disponibile al sito: *www.adir.unifi.it/rivista/2001/poledrini/*, consultato il 11.01.2026.
Rigo E. (2022). *La straniera. Migrazioni, asilo, sfruttamento in una prospettiva di genere*. Roma: Carocci.
Santoro E., Gonnelli E. (2024). Rapporto del Laboratorio Altro Diritto / Flai-Cgil sullo sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle sue vittime. Testo disponibile al sito: *www.flai.it/wp-content/uploads/2022/05/IV-Rapporto_low.pdf*, consultato il 10.01. 2026.
Sodano P., Sorrentino R. (2017). *Donne migranti imprenditrici. Luci e ombre di un percorso di empowerment*. In: Omizzolo M., *Migranti e diritti*. Macerata: Tempi Moderni – Simple.
Tognetti Bordogna M. (2023). *Donne della migrazione: fasi, strategie migratorie e dinamiche. Una pluralità in divenire*. In: Coccia B., De Maio G., Nanni M.P., a cura di, *Le migrazioni femminili in Italia. Percorsi di affermazione oltre le vulnerabilità*. Roma: Idos, 12 ss.
Tordini Cagli S. (2017). Profili penali del collocamento della manodopera. Dalla intermediazione illecita all'«intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro». *Indice penale*: 2, 727 ss.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

# 6
# Lo sfruttamento del lavoro minorile fra problemi definitori e strategie di contrasto

*di Marco Chiaramonte**

Sommario: 1. Lavoro e sfruttamento minorile: alcuni dati di un fenomeno attuale – 2. Problemi definitori e declinazioni dello sfruttamento del lavoro minorile – 3. Le criticità della disciplina legale – 4. Alcune proposte per contrastare lo sfruttamento del lavoro infantile.

## 1. Lavoro e sfruttamento minorile: alcuni dati di un fenomeno attuale

L'eliminazione del lavoro infantile entro il 2025 rappresentava uno degli obiettivi indicati dalla c.d. Agenda 2030 – il piano d'azione globale sottoscritto nel 2015 da 193 paesi membri delle Nazioni Unite e approvato dall'Assemblea Generale dell'Onu – al fine di favorire uno sviluppo sostenibile del pianeta[1]. A distanza di circa dieci anni, tale impegno non è stato onorato e il lavoro dei minori costituisce ancora oggi un tema di urgente attualità: invero – come testimoniano i dati raccolti dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (Oil) – nel periodo compreso tra il 2016 e il 2020 vi erano circa 152 milioni di bambini impiegati in attività lavorative, di cui 79 milioni di loro erano impiegati in lavori pericolosi[2].

* Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro presso il Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi del Molise, Via Francesco De Sanctis, 86100 Campobasso. E-mail: marco.chiaramonte@unimol.it.

1. Tale proposito, in particolare, viene esplicitato all'obiettivo 8.7 dell'Agenda. Testo disponibile al sito: *https://asvis.it/public/asvis/files/Agenda_2030_ITA_UNRIC2.pdf*, consultato il 28/12/2025.

2. Tali stime emergono dal Rapporto Oil, *Lavoro minorile. Stime globali 2020, tendenze e percorsi per il futuro* (testo disponibile al sito: *www.ilo.org*, consultato il 28/12/2025) e si rifanno a più di 100 rilevazioni statistiche sulle famiglie che coprono due terzi della popolazione mondiale di bambini e adolescenti di età compresa tra i 5 e i 17 anni.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

In questo lasso temporale, più precisamente, il ricorso al lavoro infantile (anche per effetto di fenomeni ormai endemici come i flussi migratori e la crisi economica) ha conosciuto un'allarmante impennata, non soltanto nei paesi del Sud del Mondo (America latina, Africa subsahariana) – laddove il fenomeno, a causa dell'alto tasso di povertà, è storicamente più diffuso – ma anche nei paesi più industrializzati (Europa e Asia)[3]. Lo scenario, inoltre, appare fosco anche nel 2024, se si considera che – nonostante qualche timido progresso – sono ancora 138 milioni i bambini e gli adolescenti coinvolti in attività lavorative, di cui circa 54 milioni in lavori pericolosi per la loro integrità psico-fisica e per il loro sviluppo[4].

Il fenomeno, peraltro, ha un rilievo anche a livello nazionale: secondo un'indagine del 2023 di Save the Children, infatti, in Italia il dato dei minorenni di età compresa fra i 7 e i 15 anni che hanno avuto un'esperienza lavorativa è notevolmente aumentato, arrivando ad una stima di circa 336 mila (ossia, il 6,8% della popolazione di quell'età)[5].

3. Nello specifico, in Africa subshariana si contavano circa 86,6 milioni di bambini impiegati al lavoro con una percentuale di ricorso al lavoro minorile pari al 23,9%; in Asia orientale e sud-orientale ve ne erano invece 24,3 milioni (6,2%); in Africa del Nord e Asia orientale 10,1 milioni (7,8%); in America latina e Caraibi 8,2 milioni (6%) e, infine, in Europa e America del Nord 3,8 milioni (2,3%). Tra le principali attività svolte dai minori vi erano quella di collaboratori domestici e di operai agricoli.

4. È quanto si evince, in particolare, dal Rapporto Oil, *Lavoro minorile. Stime globali 2024, tendenze e percorsi per il futuro* (testo disponibile al sito: *www.ilo.org*, consultato il 28/12/2025) che – sebbene evidenzi come rispetto al 2020 ci siano circa venti milioni di minori in meno coinvolti in attività lavorative – rimarca che per eliminare il lavoro minorile l'attuale tasso di progresso dovrà essere 11 volte più intenso per raggiungere l'obiettivo entro il 2030; 7 volte più intenso per raggiungerlo entro il 2045; 4 volte più intenso per raggiungerlo entro il 2060.

5. Cfr. Save The Children, *Non è un gioco. Indagine sul lavoro minorile in Italia*, 2023 (testo disponibile al sito: *www.savethechildren.it*, consultato il 28/12/2025) secondo il quale le esperienze di lavoro sono state svolte prevalentemente nel settore della ristorazione (25,9%), in particolare come barista, cameriere e, in alcuni casi, aiuto cuoco; nelle attività di vendita nei negozi e attività commerciali (16,2%), come commesso, cassiere, ma anche in uffici e magazzini; in campagna (9,1%). Seguono l'attività in cantiere, come muratore, imbianchino, idraulico o elettricista (7,8%), il sostegno a casa nella cura di fratelli, sorelle o parenti (7,3%), babysitter (4,8%), vendita ambulante o servizi da asporto (4,3%) e in percentuali minori (sotto il 3%) attività nei laboratori artigianali, nelle officine e distributori di benzina. Importante sottolineare, inoltre, l'apparizione di nuove forme di lavoro online (ad esempio pubblicità, video, contenuti sui social a pagamento, compravendita online) che riguardano il 5,7% degli intervistati che hanno dichiarato di aver lavorato nell'ultimo anno. È bene notare che il 65% dei minori che svolgono lavori di cura di fratelli, sorelle o parenti, a casa in modo continuativo, sono femmine. Tale percentuale sale al 90% per il lavoro di babysitting. Mentre i maschi sono largamente preponderanti in tutte le altre mansioni rilevate.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Emblematico, in questo senso, è il caso del Molise che – in base ad un recente report diffuso dall'Unicef – è la regione italiana che nel 2024, dopo la Campania (16,54%), ha registrato l'incremento percentuale più alto di minorenni fra i 15 e i 17 anni coinvolti in attività lavorative (13,32%)[6]. Dati che si spiegano in ragione, da un lato, dello stato di povertà in cui versano i minori – nel 2024, in particolare, l'Istat contava circa 1,3 milioni di bambini in stato di povertà assoluta[7] – e, dall'altro, del tasso di evasione dell'obbligo scolastico (9,8%) che vede l'Italia all'ottavo posto fra i paesi Ue con più abbandoni[8]. È proprio nello spazio fra povertà e abbandono scolastico che matura la vulnerabilità dei lavoratori minori che – non potendo spendere un valido titolo di studio sul mercato del lavoro e dovendo integrare i bassi redditi familiari – risultano maggiormente esposti al rischio di sfruttamento e inserimento in circuiti criminali[9].

In questo quadro, il presente *paper* si propone di esaminare le criticità degli attuali standard legali di tutela del lavoro minorile e di suggerire alcune misure volte al contrasto del fenomeno in esame.

## 2. Problemi definitori e declinazioni dello sfruttamento del lavoro minorile

Prima di sviluppare tale analisi appare opportuno definire il concetto di sfruttamento del lavoro minorile e analizzare le forme entro le quali esso si manifesta.

6. Cfr. Terzo Report Statistico-Lavoro minorile in Italia: rischi, infortuni e sicurezza sui luoghi di lavoro, Unicef 2025 (testo disponibile al sito: *www.unicef.it*, consultato il 28/12/2025) secondo il quale a livello nazionale – nel periodo 2019-2024 – è stato proprio il 2024 l'anno con la maggiore percentuale di minorenni impiegati in attività lavorative (4,64%), con la maggior parte dei giovani tra i 15 e i 17 anni impiegati come operai agricoli (6.016). Con specifico riferimento al Molise, il Report stima come – su una popolazione di 7.572 minori fra i 15 e i 17 anni – 451 siano impiegati in un'attività lavorativa (ossia, il 5,96%), con un incremento rispetto al 2023 del 13,32% (il dato più alto dopo la Campania).

7. Secondo il Report Statistico dell'Istat – testo disponibile al sito: *www.istat.it/wp-content/uploads/2025/10/La-poverta-in-italia-_-Anno-2024.pdf*, consultato il 28/12/2025 – nel 2024 quasi 1,3 milioni di minori in Italia si sono trovati in condizione di povertà assoluta. Si tratta del 13,8% dei residenti sotto i 18 anni. Un dato che resta stabile rispetto all'anno precedente ma che continua a rappresentare il livello più alto mai registrato dal 2014.

8. Cfr. i dati riportati da Openpolis (testo disponibile al sito: *www.openpolis.it/abbandono-scolastico-obiettivo-vicino-ma-la-situazione-e-piu-critica-nelle-citta/*, consultato il 28/12/2025).

9. Nel 2024, in particolare – in base ai dati diffusi dai Carabinieri del Nucleo per la Tutela del Lavoro (e riportati su *Il Sole 24 ore* dell'08/09/2025) – i casi di minori occupati illecitamente sono passati da 305 a 352 (con un aumento, dunque, del 15,4%).



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

A tal proposito, occorre innanzitutto rilevare come la nozione di lavoro minorile ponga numerosi problemi definitori, potendo ricomprendere una vasta gamma di fattispecie: dal lavoro domestico al lavoro svolto al di fuori di un'abitazione; dal lavoro forzato sino ad attività illegali (come, ad esempio, lo sfruttamento sessuale a fini commerciali nell'industria pornografica)[10].

Peraltro, le attività lavorative svolte da minori non sempre integrano fattispecie di sfruttamento, dato che – nel nostro come in altri ordinamenti – il lavoro infantile è assoggettato, come si vedrà, ad una specifica regolamentazione normativa (l. n. 977/1967); ecco perché – al fine di sanare tali lacune definitorie – è da tempo utilizzata in letteratura la distinzione fra il lavoro minorile "lecito" (c.d. child work) e il lavoro minorile "illecito" (c.d. "child labour")[11]: in particolare, il primo ricomprenderebbe il lavoro svolto per la propria famiglia e con modalità compatibili con la frequenza scolastica; il secondo, invece, individuerebbe le attività lavorative svolte dai minori al di fuori del nucleo familiare, con modalità tali da impedire la frequenza scolastica e caratterizzato da bassi salari e mansioni rischiose. Tale distinzione, tuttavia, si è rivelata insoddisfacente, in quanto «non tutto ciò che è sotto il controllo della famiglia […] è sempre "buono" e non tutto ciò che accade al di fuori del contesto familiare è necessariamente "cattivo"»[12].

Più convincente, invece, è apparsa la distinzione proposta dall'International Save the Children Alliance che ha individuato diverse forme di lavoro minorile, distinguendole fra quelle caratterizzate da estremo sfruttamento e quelle caratterizzate da metodi "non oppressivi": tale classificazione, peraltro – se da un lato evidenzia l'urgenza di debellare alcune delle forme più gravi di sfruttamento del lavoro infantile – dall'altro rimarca gli effetti collaterali di un approccio abolizionista del lavoro minorile se non supportato dalla conoscenza del contesto sociale in cui esso viene praticato.

A fronte di tali incertezze definitorie, sono numerose le forme in cui può declinarsi lo sfruttamento del lavoro infantile.

Vittime di sfruttamento sono innanzitutto i lavoratori stranieri che – come ampiamente illustrato da una parte della dottrina giuslavorista – migrano nel nostro paese al fine di ricercare migliori opportunità di vita e di lavoro[13]. Una quota considerevole di questi ultimi è costituita dai minori stranieri non accompagnati (Msna), ossia soggetti di minore età che – non

10. Sul punto, cfr. Casadei, Tampieri, 2021; Pertile, 2008, 1 ss.

11. Nunin, 2000; Tagliaventi, 1999, 11 ss.; Bequele e Boyden, 1988.

12. Nunin, 2019, 827.

13. Sul nesso fra lavoro e immigrazione, cfr., tra gli altri, Chiaromonte, 2023; Ambrosini e Hajer, 2023; Casavola, Corazza e Savino, 2022; Bonetti, D'Onghia *et al.*, 2022; D'Onghia, 2022; McBritton, 2017; Garofalo e McBritton 2000.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

essendo in possesso della cittadinanza italiana o europea – si trovano in Italia per qualsiasi ragione senza l'assistenza dei propri genitori (art. 2, l. n. 47/2017)[14]: ciò li rende – come è stato segnalato dall'Autorità Garante nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza in un comunicato stampa del 13 giugno 2016[15] – soggetti «particolarmente vulnerabili» e bisognosi di «ricevere una immediata tutela contro il rischio di ogni possibile abuso»[16].

I Msna, infatti, nei paesi d'origine fin da piccoli hanno dovuto abbandonare i percorsi scolastici per svolgere un'attività lavorativa idonea a sostenere sé stessi e le proprie famiglie; per tale ragione, una volta giunti in Italia, essi – oltre a dover imparare la lingua – sono privi di un valido titolo di studio da spendere sul mercato del lavoro: ne deriva il loro impiego prevalente in attività lavorative a bassa qualificazione professionale, con basse retribuzioni e senza limiti all'orario di lavoro, con un alto rischio, perciò, di finire nel mercato del lavoro grigio, nero o in traffici criminali[17].

14. Per un approfondimento sulla condizione giuridica dei Msna, cfr., tra gli altri, De Michiel, 2020, Giova, 2018; Del Vecchio, 2018; Cascone, 2017.

15. Testo disponibile al sito: *www.garanteinfanzia.org/news/lavoro-minorile-attenzione-allo-sfruttamento-dei-minori-stranieri-non-accompagnati*, consultato il 28/12/2025.

16. La condizione di vulnerabilità dei Msna, più specificamente, è stata declinata da Save the Children nel Dossier *Le nuove schiavitù* (testo disponibile al sito: *http://images.savethechildren.it/IT/f/img_pubblicazioni/img122_b.pdf*, consultato il 28/12/2025) che individua dieci fattori di rischio: il primo fattore di rischio individuato è rappresentato dall'età: tanto più il minore è giovane, tanto più sarà vulnerabile; il secondo fattore, invece, è la durata della permanenza in Italia e, dunque, il grado di conoscenza delle dinamiche sociali del paese, dei luoghi in cui vivono, dei servizi di cui possono fruire e dei diritti di cui sono titolari; il terzo fattore attiene alla conoscenza della lingua italiana rispetto alla durata della permanenza in Italia e il grado di scolarizzazione; il quarto è rappresentato dalla articolazione e dalla affidabilità della rete sociale e amicale rispetto all'età e alla durata della permanenza in Italia; il quinto è la continuità o meno nei rapporti telefonici tenuti con la propria famiglia e la possibilità di mantenere dei rapporti con quest'ultima; il sesto indicatore è rappresentato dalla necessità di ripagare i debiti contratti dai genitori o di inviare denaro a casa, soprattutto nel caso in cui il minore sia arrivato nel paese di destinazione su mandato familiare; il settimo indicatore attiene allo stato di salute e al vigore fisico del minore, importante per la difesa personale; l'ottavo indicatore attiene alla capacità di gestire in modo conveniente le dinamiche di strada e i relativi rapporti di forza; il nono indicatore fa riferimento alla dimestichezza con strategie di sopravvivenza per il soddisfacimento dei propri bisogni primari e la prospettiva di incorrere in difficoltà burocratiche e legali per regolarizzare la propria posizione amministrativa, non appena raggiunta la maggiore età; infine, l'ultimo fattore di rischio considera eventuali profili di devianza caratterizzanti la personalità del minore ed è pertanto rappresentato da eventuali attività illegali svolte in modo autonomo per sopravvivere, per le quali i minori possono facilmente essere sfruttati da organizzatori e network criminali.

17. Un rischio, peraltro, amplificato anche dallo stretto legame con i c.d. intermediari. I minori, infatti, una volta giunti in Italia – spinti anche da motivazioni fiduciarie e facilità



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Tra le attività più pericolose nelle quali possono essere impiegati i minori vi è innanzitutto l'attività di traduttori e/o interpreti[18]: i migranti, infatti – una volta giunti sul territorio nazionale – non conoscono la lingua e, perciò, hanno bisogno di intermediari per fruire dei principali servizi pubblici (assistenza sanitaria, legale, burocratica, ecc.).

In molti casi, tuttavia, i soggetti che erogano questi servizi non dispongono di intermediari professionisti: i migranti, perciò, sono costretti sovente a chiedere ai propri figli – che grazie ai percorsi scolastici svolti in Italia hanno potuto apprendere più velocemente la lingua e si sono adattati alla nuova cultura – di svolgere attività di intermediazione per la propria famiglia oppure per altri membri della comunità di appartenenza. Il minore, in particolare, non si limita a svolgere un'attività di mera traduzione, ma si assume la responsabilità di mediare lo scambio culturale e di gestire l'intera conversazione fra le parti, il che rende tale attività potenzialmente lesiva per lo sviluppo cognitivo, emotivo e sociale del minore[19].

Un altro ambito nel quale si consumano le principali forme di sfruttamento del minore è quello del lavoro domestico o di cura. Accade di frequente, infatti, che i minori vengano impiegati – nella propria famiglia o in famiglie terze – in attività lavorative quali il giardinaggio, la pulitura, la stiratura e la cura di bambini o anziani[20]. Tali attività, tuttavia, vengono svolte, nella maggior parte dei casi, senza alcuna tutela in materia di orario di lavoro, retribuzione o di età minima per l'accesso al lavoro: ciò accresce la vulnerabilità del minore in quanto lo espone ad un controllo totale da parte dell'adulto e, in molti casi, lo rende vittima di schiavitù, violenze o abusi sessuali.

Peraltro, il fatto che il lavoro minorile domestico si svolga all'interno di un'abitazione rende tale fenomeno particolarmente sommerso e, dunque, difficilmente controllabile rispetto al lavoro minorile *tout court*[21].

Infine, lo sfruttamento lavorativo dei minori si realizza anche nell'ambito dell'affidamento familiare[22]. Quest'ultimo nasce come misura di protezione

linguistiche – si affidano a tali figure sia nella fase di ricerca sia nella fase di svolgimento di un'attività lavorativa. Gli intermediari, tuttavia – anziché tutelare l'inserimento sociale e lavorativo dei minori – in molti casi sfruttano la vulnerabilità di questi ultimi e ne ostacolano l'interazione con i servizi sociali territoriali. Sul punto, cfr., Baraghini, 2021, 61.

18. Per un approfondimento, cfr. Antonini, 2015.

19. Antonini, 2014.

20. Sul punto, cfr. il Report *Ending child labour in domestic work and protecting young workers from abusive working conditions*, Oil, 2013, testo disponibile al sito: *www.ilo.org/sites/default/files/2025-05/WDACL2013_Report_EN_Web.pdf*, consultato il 28/12/2025.

21. Baraghini, 2021, 64.

22. Long, 2012, 133-142.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

temporanea per minori che – privi di un ambiente familiare idoneo – vengono accolti e accuditi da una famiglia terza o da una singola persona. In molti casi, tuttavia, tale istituto viene utilizzato in maniera distorta: invero, non sono rari i casi in cui gli sfruttatori – fingendosi parenti e talvolta presentando atti di affido firmati dai genitori del minore – chiedono ai servizi sociali l'affidamento familiare di ragazzi già presenti sul territorio italiano, onde poterli più agevolmente sfruttare nelle proprie attività imprenditoriali.

## 3. Le criticità della disciplina legale

In questo scenario particolarmente sfaccettato, il problema giuridico che si pone è quello di stabilire se nel nostro ordinamento sia presente una normativa idonea, da un lato, a prevenire forme di sfruttamento del lavoro infantile e, dall'altro, a sanzionare efficacemente coloro che pongano in essere condotte lesive dell'integrità psico fisica dei lavoratori minorenni.

A tal proposito, occorre innanzitutto rammentare come nel nostro paese la prima esperienza normativa in materia di lavoro minorile risalga alla fine del XIX secolo allorquando – per effetto della l. 11/2/1886, n. 3657 e del r.d. 17/9/1886 n. 4082 – furono disposte alcune tutele minime per il lavoro svolto dai fanciulli negli opifici, nelle cave e nelle miniere[23].

Agli inizi del Novecento, invece, il legislatore – al fine di tutelare la forza lavoro considerata più debole (c.d. mezze forze) – promulgò una regolamentazione unitaria del lavoro delle donne e dei fanciulli (l. 19/6/1902, n. 242; r.d. 10/11/1907, n. 818; l. 26/4/1934, n. 653).

Fu solo con la l. n. 977/1967 che – in attuazione dell'art. 37 Cost.[24] e di alcune Convenzioni Oil[25] – venne abbandonata definitivamente l'assimilazione giuridica dei minori alle donne e si approdò ad una disciplina organica del lavoro infantile[26].

La l. n. 977, in particolare – al fine di tutelare l'integrità psico fisica, assicurare un'istruzione scolastica e una formazione professionale – subordina

23. Per una ricostruzione storica della disciplina in tema di lavoro minorile, cfr. De Cristofaro, 1990; Olivelli, 1981; Spagnuolo Vigorita, 1971.

24. Treu, 1979, 72 ss.; Assanti, 1968, 365 ss.

25. Per un approfondimento sulla disciplina comunitaria e internazionale del lavoro minorile, cfr., per tutti, Nunin, 2019; Borzaga, 2018; Nesi, Nogler, Pertile, 2008.

26. La legge n. 977/1967 è stata poi modificata dal d.lgs. n. 345/1999 e dal d.lgs. n. 262/2000. Per un commento, v. Nunin, 2000, 667 ss.; Topo, 1998, 629 ss.; Cester, 1991, 247 ss.; De Cristofaro, 1990, 2 ss.; Sala Chiri, 1981, 101 ss.; Olivelli, 1981.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

l'impiego lavorativo di bambini[27] e adolescenti[28] all'osservanza da parte del datore di lavoro di alcuni importanti divieti. Tale disciplina, tuttavia, presenta vistose criticità applicative.

Una prima criticità si rinviene innanzitutto in materia di accesso legale dei minori al lavoro. A tal proposito, le norme di riferimento sono due: l'art. 3 della l. n. 977/1967, il quale stabilisce che «l'età minima per l'ammissione al lavoro è fissata al momento in cui il minore ha concluso il periodo di istruzione obbligatoria»; e l'art. 1, c. 622, l. n. 296/2006 che, al contrario, prevede che «L'istruzione impartita per almeno dieci anni è obbligatoria […]. L'età per l'accesso al lavoro è conseguentemente elevata da quindici a sedici anni».

Dal combinato disposto fra queste due previsioni, può evincersi come l'impiego lavorativo dei minori sia legittimo solo qualora ricorrano due condizioni: a) che il minore abbia almeno 16 anni; b) e che egli abbia assolto l'obbligo scolastico.

Tale regolamentazione lascia irrisolta una dirimente questione giuridica in ordine all'inserimento lavorativo dei minori stranieri non accompagnati: questi ultimi, infatti, come anticipato – essendosi dedicati fin da piccoli allo svolgimento di attività lavorativa e non avendo perciò intrapreso percorsi scolastici – una volta giunti in Italia non possono provare l'assolvimento dell'obbligo scolastico e, di conseguenza, non possono inserirsi regolarmente nel mercato del lavoro.

Ecco perché la legge prevede che tale lacuna possa essere sanata coinvolgendo i minori in percorsi formativi propedeutici al loro regolare inserimento lavorativo (art. 14, c. 3, l. n. 47/2017). Tali percorsi, tuttavia, sono lunghi, richiedono l'espletamento di numerosi adempimenti burocratici e, soprattutto, non consentono al minore di ottenere un compenso idoneo a sostenerlo nell'immediato[29]: ciò spiega perché in molti casi essi siano disposti

27. Per «bambino», in particolare, si intende «il minore che non ha ancora compiuto 15 anni di età o che è ancora soggetto all'obbligo scolastico»

28. Per «adolescente», invece, si intende «il minore di età compresa tra i 15 e i 18 anni di età e che non è più soggetto all'obbligo scolastico» (art. 1, l. n. 977/1967).

29. In particolare, per i minori stranieri che non hanno frequentato la scuola in Italia, è necessaria una dichiarazione di valore rilasciata dal Consolato Italiano del paese di origine che deve attestare il conseguimento di un titolo di studio equivalente a dieci anni di istruzione nel paese di provenienza. In assenza di tale documentazione, o se il percorso scolastico seguito è inferiore ai dieci anni richiesti, il minore può soddisfare il requisito attraverso la frequentazione di un corso di formazione specifico in Italia. Quest'ultimo deve includere l'apprendimento della lingua italiana e prevedere il superamento di un esame di idoneità. Per il minore che ha compiuto i 16 anni di età, ma non ha assolto all'obbligo d'istruzione, la legge continua a prevedere il cosiddetto obbligo formativo, ovvero è tenuto fino ai 18 anni a conseguire una qualifica di durata almeno triennale per poter lavorare. Per assolvere l'obbligo



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

ad accettare lavori a bassa qualificazione professionale e ad inserirsi, di conseguenza, nel circuito del lavoro illecito e sfruttato.

Una seconda criticità applicativa si pone invece in riferimento all'art. 2, il quale prevede che le norme contenute nella l. n. 977/1967 non si applichino nei confronti degli adolescenti che vengano impiegati in «lavori occasionali o di breve durata concernenti: a) servizi domestici prestati in ambito familiare; b) prestazioni di lavoro non nocivo, né pregiudizievole, né pericoloso, nelle imprese a conduzione familiare»[30]. L'art. 2, dunque, sembra richiamare la tradizionale concezione del lavoro minorile fondata sulla distinzione fra lavoro minorile lecito (ossia quello svolto nell'ambito del contesto familiare) e lavoro minorile illecito (ossia quello svolto presso l'abitazione di terzi).

Tale concezione, tuttavia, come è stato anticipato, deve considerarsi superata. Come testimoniano i numerosi report statistici citati in apertura, infatti, è proprio nel contesto familiare che si verificano le principali forme di sfruttamento del lavoro dei minori: ne deriva che il legislatore – escludendo dal campo di applicazione della legge n. 977 i minori impiegati nel lavoro domestico – ha di fatto privato questi ultimi di importanti tutele (orario di lavoro, sicurezza, igiene, ecc.) e legittimato, di conseguenza, condotte di sfruttamento nei loro confronti.

Ulteriori problemi interpretativi si pongono poi in relazione all'art. 6, c. 1, l. n. 977/1967, il quale vieta al datore di lavoro di impiegare gli adolescenti in attività lavorative considerate particolarmente rischiose per la loro integrità psicofisica. Tali attività, in particolare, sono definite in un elenco tassativo contenuto in un Allegato alla legge e in altre norme a cui lo stesso Allegato rinvia: ne deriva, dunque, un'evidente incertezza interpretativa per l'interprete, il quale non potrà non avere difficoltà nel ricostruire le singole attività lavorative vietate.

Peraltro, la tutela prevista dall'art. 6 appare depotenziata dal successivo c. 2 che – previa autorizzazione della Direzione provinciale del lavoro – giusti-

formativo il minore potrà scegliere tra: frequentare una scuola superiore o un corso triennale di istruzione e formazione professionale; inserirsi nel mercato del lavoro con un contratto di apprendistato finalizzato a conseguire una qualifica professionale; frequentare un corso di istruzione per adulti presso un Centro Provinciale per l'istruzione degli adulti.

30. Secondo la giurisprudenza, in particolare, la definizione «breve durata» è alternativa a quella di «natura occasionale» e va necessariamente riferita ad attività che traggono origine da esigenze impreviste dal datore di lavoro e/o risultino di durata corrispondente a quella di una giornata lavorativa o di poco superiore e, cioè, ad un tipo di prestazione che non rientra tra quelle che l'azienda richiede abitualmente ai propri dipendenti, anche se limitatamente a determinati periodi dell'anno. Sul punto, cfr. Cass. pen., 05.10.2010, n. 35706, *DeJure*.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

fica l'impiego dell'adolescente nelle suddette attività vietate qualora ciò sia richiesto per motivi didattici o di formazione professionale.

Infine, alcune riflessioni vanno sviluppate in riferimento all'art. 26 in tema di sanzioni nei confronti dei datori di lavoro che dovessero trasgredire i divieti imposti dalla l. n. 977/1967. L'art. 26, in particolare, prevede quattro diverse tipologie di sanzioni:

1) le contravvenzioni di maggiore gravità che, potendo mettere in serio pericolo la vita e la salute del minore, sono punite con l'arresto sino a 6 mesi (art. 4, c. 1; art. 6, c. 1; art. 8, c. 7);
2) le contravvenzioni – punite con l'arresto sino a 6 mesi o con una sanzione pecuniaria – che incidono in modo meno grave sulle condizioni psico fisiche del minore e sulla sicurezza del lavoro (art. 3; art. 6, c. 2; art. 7, c. 2; art. 8, c. 1, 2, 3, 4 e 5; art. 15, c. 1; art. 17, c. 1; art. 18; art. 21; art. 22);
3) le violazioni, lesive dei beni giuridici della salute e della sicurezza, di minore gravità, punite con una semplice sanzione amministrativa pecuniaria (art. 8, c. 6; art. 17, c. 2; art. 19; art. 20, cc. 1 e 2);
4) e, infine, le violazioni consistenti nel fatto di adibire al lavoro senza la necessaria autorizzazione della Direzione provinciale del lavoro i minori nei casi previsti dall'art. 4, c. 2 e gli adolescenti nei casi di cui all'art. 6, c. 3.

L'apparato sanzionatorio descritto, insomma, si caratterizza nel complesso per pene tutto sommato blande (a dispetto di quanto richiesto dagli organismi internazionali) e per un peculiare meccanismo di sostituzione della pena con il pagamento di una somma di denaro: ciò rende l'assetto normativo in esame – oltre che inidoneo a tutelare beni giuridici fondamentali come la sicurezza, la salute, la personalità e la dignità del minore – scarsamente dissuasivo.

Il datore, infatti – conscio della tenuità delle sanzioni alle quali eventualmente andrà incontro – sarà maggiormente incentivato a porre in essere condotte di sfruttamento: per tale ragione, sarebbe opportuno – come è stato proposto da una parte della dottrina penalistica – riformare l'attuale disciplina prevedendo l'applicazione nei confronti del datore di lavoro di sanzioni di natura interdittiva o della responsabilità da reato degli enti ex d.lgs. n. 231/2001[31].

L'apparato sanzionatorio in esame va infine coordinato con l'art. 603-*bis* c.p., il quale punisce chiunque recluti lavoratori mediante attività di intermediazione illecita e la impieghi in condizioni di sfruttamento approfittando del loro stato di bisogno[32]. Tale norma, in particolare, definisce lo sfrutta-

31. Di Landro, 2024, 18.

32. Per un approfondimento sull'art. 603-*bis* c.p., cfr., Ferraresi e Seminara, 2022.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

mento ricorrendo a quattro indici che individuano alcune delle condizioni lavorative potenzialmente più pericolose per l'incolumità dei lavoratori:

1) la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali o comunque sproporzionata rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato;
2) la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie;
3) la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro;
4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti.

Ebbene, la norma in esame pone numerosi dubbi interpretativi in ordine alla sua reale effettività, sia in generale, sia con specifico riferimento al lavoro minorile.

A livello più generale, il problema attiene innanzitutto alla natura esemplificativa o tassativa degli indici di sfruttamento. A tal proposito, si concorda con quella parte della dottrina penalistica che aderisce alla prima opzione, ritenendo che gli indici in discorso indichino le situazioni più frequenti nelle quali si verificano casi di sfruttamento del lavoro[33].

Tale tecnica legislativa, tuttavia, pur nominando lo sfruttamento, non specifica in che cosa esso si sostanzi: ciò è imputabile, secondo molti Autori, ad una precisa scelta del legislatore che – ritenendo ormai lo sfruttamento lavorativo una componente fisiologica delle attuali dinamiche economiche di stampo neoliberale e capitaliste – si astiene dal fornire una definizione precisa di tale fenomeno[34]. Il che non fa altro che aumentare la discrezionalità del giudice in sede di accertamento della condotta di sfruttamento e, di conseguenza, limitare l'effettività della norma in esame.

Con specifico riferimento al lavoro minorile, invece, l'art. 603-*bis* c.p. pone due dirimenti questioni giuridiche.

33. Di Martino, 2018. Una posizione, peraltro, a cui aderisce anche la giurisprudenza che, in una recente pronuncia, ha definito lo sfruttamento del lavoro come un «depauperamento del rapporto fra la forza impiegata dal lavoratore e le condizioni di lavoro assicurate dal datore di lavoro, che oltrepassano in modo sistematico e reiterato i limiti che l'ordinamento pone a garanzia della prestazione lavorativa o pongono in essere situazioni tali per cui la dignità del lavoratore viene degradata proprio dalla situazione lavorativa alla quale viene assoggettato, vuoi per lo spregio dello stato psicofisico che l'applicazione della normativa sulla sua incolumità sul luogo di lavoro gli assicurerebbe, vuoi perché per avvalersi della sua prestazione egli venga costretto ad adattarsi ad una situazione alloggiativa umiliante i bisogni dell'essere umano» (Cass. pen., 16.05.2022, n. 19143, *DeJure*). Per una lettura critica della giurisprudenza sull'art. 603-*bis* c.p., cfr. Donini, 2025.

34. Weatherburn, 2021; Rigo, 2015; Marks, 2008.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

In primo luogo, non è chiaro il coordinamento fra la norma penalistica e la l. n. 977/1967 e, in particolar modo, se la violazione delle norme penalistiche in essa contenute possa costituire o meno indice di sfruttamento ex art. 603-*bis* c.p.[35]

Inoltre, la disciplina penalistica risulta difficilmente applicabile alle condotte di sfruttamento del lavoro minorile poste in essere in ambito domestico: invero, come anticipato, l'integrazione della fattispecie ex art. 603-*bis* c.p. è subordinata al ricorrere di due condizioni, ossia lo stato di bisogno della vittima e l'approfittamento dello stesso da parte del soggetto agente.

Ora – mentre l'accertamento dello stato di bisogno non pone particolari problemi con riferimento al minore, in quanto, secondo giurisprudenza consolidata, esso è *in re ipsa*[36] – maggiori problemi interpretativi pone l'accertamento in ordine all'approfittamento del minore da parte del genitore/datore: perché tale condizione sia integrata, infatti, è necessario che la condotta del genitore si concreti nella realizzazione di un profitto, strumentalizzando un altro soggetto (passivo) che di tale profitto non beneficia o beneficia in maniera non proporzionata[37].

Ebbene tale elemento risulta difficile da riscontrare laddove vi sia comunanza di vita domestica fra il genitore e il minore e quest'ultimo percepisca in misura proporzionata i proventi derivanti dallo svolgimento dell'attività lavorativa: ne deriva, dunque, un'effettività limitata dell'art. 603-*bis* c.p. Esso, infatti, si applicherebbe solo nelle ipotesi di lavoro domestico in cui non vi sia comunanza di vita fra genitore e minore (si pensi al minore che lavori per parenti diversi dai genitori) o laddove il genitore si appropri dei proventi dell'attività lavorativa senza occuparsi della cura del fanciullo.

## 4. Alcune proposte per contrastare lo sfruttamento del lavoro infantile

Dall'analisi sopra sviluppata può evincersi come nel nostro ordinamento lo sfruttamento del lavoro minorile sia stato contrastato esclusivamente mediante il ricorso alla repressione penale. Tale strategia, tuttavia – stante l'inadeguatezza degli attuali standard legali di tutela dei lavoratori minorenni e l'allarmante aumento dei casi di lavoro minorile illecito – appare inefficace e, soprattutto, occulta la natura multidimensionale del fenomeno in esame.

35. Di Landro, 2024, 20-23.

36. Cfr. Cass. 29.04.2019, n. 17766, *GI*, 2019, 1004; Cass. 04.05.2018, n. 19508, *DeJure*; Cass. 12.11.2015, n. 47287, *DeJure*.

37. Di Landro, 2024, 29-30.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Lo sfruttamento del lavoro, infatti – in quanto sistema di produzione – richiama importanti questioni politiche di giustizia sociale e distributiva: ciò impone, dunque, di mutare l'approccio al problema in esame, affiancando, all'opzione prettamente repressiva, l'implementazione di politiche pubbliche di stampo economico e sociale[38].

Tale impostazione, pertanto, si muove in discontinuità con la teoria marxiana di sfruttamento del lavoro[39]: quest'ultima, infatti, – pur avendo avuto il merito di concepire il fenomeno in esame come il prodotto di un assetto di relazioni economiche e sociali legittimate dall'ordinamento – aveva come riferimento il lavoratore "astratto" e, più in generale, la classe operaia.

Per affrontare le forme contemporanee di sfruttamento, invece, è necessario muovere da una nozione di sfruttamento del lavoro che abbia come referente il singolo lavoratore e le sue caratteristiche individuali (età, genere, status giuridico ed economico)[40].

Muovendo da questa ricostruzione, le misure – a parere di chi scrive – necessarie per contrastare lo sfruttamento del lavoro minorile sono essenzialmente tre.

Un primo intervento dovrà innanzitutto riguardare il potenziamento degli attuali standard legali di tutela dei lavoratori minorenni: infatti, se è vero che il diritto da solo non può affrontare efficacemente lo sfruttamento del lavoro, è altresì vero che standard legali di tutela inadeguati agevolano la diffusione del fenomeno in esame.

Invero, numerose indagini a livello internazionale dimostrano un nesso fra radicamento del lavoro minorile e violazione dei diritti fondamentali dei lavoratori[41]: ciò comporta la necessità – oltre che di rafforzare l'efficacia dissuasiva della normativa penalistica in materia di sfruttamento infantile – di implementare misure che promuovano l'aggregazione dei lavoratori e la rappresentanza dei loro interessi.

A tale intervento deve poi affiancarsi un rafforzamento del sistema di vigilanza. Come evidenziano recenti studi internazionali, infatti, le legislazioni introdotte nei vari paesi (tra cui l'Italia) in molti casi si sono rivelate inefficaci a causa di sistemi di controllo deboli e obsoleti[42].

38. D'Onghia, 2025, 72.

39. Roemer, 1982, 136.

40. Si parla, a questo proposito, di "sfruttamento intersezionale". Sul punto, cfr. Calafà, 2021, 193 ss.

41. Cfr., a tal proposito, il report Ilo, *Ending child labour by 2025: a review of policies and programmes*, Ginevra 2018, 5, testo disponibile al sito: *www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@ipec/documents/publication/wcms_653987.pdf*, consultato il 28/12/2025.

42. Sul punto, cfr. il Report International Labour Organization (ILO), Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), International Organisation for



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Inoltre, anche laddove vi siano sistemi ispettivi efficienti essi appaiono comunque inidonei a raggiungere i luoghi dell'economia informale dove si annida la maggior parte del lavoro minorile: ciò impone dunque da un lato, di stanziare maggiori risorse finanziarie al fine di potenziare l'attività ispettiva e, dall'altro, di incentivare la collaborazione e il coordinamento fra organi ispettivi, forze dell'ordine, organizzazioni di supporto delle vittime e sistema di giustizia penale.

Una seconda strategia di intervento dovrà poi riguardare la sensibilizzazione dei consumatori circa l'opportunità di indurre le imprese a stipulare codici di condotta e clausole sociali[43]. Nello specifico, i codici di condotta sono documenti – elaborati da organizzazioni internazionali, autorità governative, Ong, ecc. – a mezzo dei quali le imprese si impegnano a verificare e controllare periodicamente che la propria produzione sia conforme a determinati standard sociali. Al contrario, per clausole sociali si intendono delle pattuizioni – contenute all'interno di trattati commerciali bilaterali e multilaterali – mediante le quali le imprese si impegnano a garantire determinati standard di trattamento corrispondenti a diritti sociali fondamentali riconosciuti a livello internazionale.

Ora, tali strumenti – se è vero che nel breve termine possano contribuire ad ammortizzare gli effetti della globalizzazione dei mercati e della liberalizzazione del commercio internazionale – presentano comunque alcune significative criticità.

In primo luogo, occorre evidenziare come la stipulazione di tali pattuizioni avviene su base volontaria: ne deriva, dunque, il problema di garantire l'effettività di tali accordi, dato che le imprese potranno sempre tentare con qualche stratagemma di occultare l'impiego di manodopera infantile.

Inoltre, quand'anche tali accordi consentissero di sottrarre i minori dall'impiego lavorativo, vi è il rischio concreto che questi vengano comunque risucchiati nella spirale del lavoro nero e dei traffici criminali: ciò rende necessario, pertanto, l'implementazione anche di una terza tipologia di misure, ossia quelle finalizzate a garantire supporti economici alle famiglie che versino in uno stato di povertà[44].

Migration (Iom), United Nations Children's Fund (Unicef), *Ending child labour, forced labour and human trafficking in global supply chains*, 2019, 18, testo disponibile al sito: *www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40ipec/documents/publication/wcms_716930.pdf*, consultato il 28/12/2025.

43. Per un approfondimento, v. Nunin, 2000, 662-667.

44. Come è evidenziato, del resto, anche dal Rapporto Oil, *Lavoro minorile. Stime globali 2024, tendenze e percorsi per il futuro* (disponibile al sito *www.ilo.org*, consultato il 28/12/2025).



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

È proprio la vulnerabilità socioeconomica, infatti, a indurre in molti casi gli adulti a richiedere ai propri figli di abbandonare il proprio percorso scolastico e di svolgere un'attività lavorativa che consenta di integrare il reddito familiare.

Ne deriva dunque l'esigenza di attivare – sia sul piano internazionale sia su quello locale – misure orientate a: rafforzare la cooperazione internazionale per combattere la povertà con meccanismi come la riduzione del debito estero dei paesi più poveri; garantire istruzione gratuita e di alta qualità al fine di fornire valide alternative al lavoro minorile e a favorire la transizione dalla scuola al lavoro; ampliare l'accesso ai servizi di base e a strumenti di protezione sociale per ridurre la possibilità di ricorso al lavoro minorile e per garantire che bambini e adolescenti dispongano del tempo necessario per andare a scuola, giocare e riposare.

## Riferimenti bibliografici


Ambrosini M., Hajer M. H. J. (2023), *Irregular Migration*. Cham: Springer.

Antonini R. (2014). *La mediazione linguistica e culturale in Italia: I mediatori invisibili.* In: R. Antonini, a cura di, *La Mediazione linguistica e Culturale non professionale in Italia*, Bologna: Bonomia University Press.

Antonini R. (2015). Unseen forms of interpreting: child language brokering in Italy. *Cultus: the Journal of Intercultural mediation and communication*, 8: 96 ss.

Assanti C. (1968). I princìpi costituzionali per la tutela del lavoro femminile e minorile. *Rassegna lavoro*: 365 ss.

Baraghini F. (2021). *Lo sfruttamento del lavoro minorile: prospettive di tutela in un contesto territoriale regionale*. In: Casadei T., Tampieri A., a cura di, *Lo sfruttamento del lavoro minorile. Fattispecie e azioni di contrasto*. Torino: Giappichelli.

Bequele A., Boyden J. (1988), *Combating child labour*. Geneve: International Labour Office.

Bonetti P., D'Onghia M., Morozzo della Rocca P., Savino M. (2022). *Immigrazione e lavoro quali regole?*. Napoli: Editoriale Scientifica.

Borzaga M. (2018), *Contrasto al lavoro infantile e decent work*. Napoli: Editoriale Scientifica.

Calafà L. (2021). Per un approccio multidimensionale allo sfruttamento lavorativo. *Lavoro e Diritto*, 2: 193 ss.

Casadei T., Tampieri A., a cura di (2021). *Lo sfruttamento del lavoro minorile. Fattispecie e azioni di contrasto*. Torino: Giappichelli.

Casavola H. C., Corazza L., Savino M., a cura di (2022). *Migranti, territorio e lavoro. Le strategie d'integrazione*. Catanzaro: Rubettino.

Cascone C. (2017), Brevi riflessioni in merito alla legge n. 47/17 (disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati): luce ed ombre. *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, 2: 1 ss.




Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Cester C. (1991). *Il lavoro*. In: Cendon P., a cura di, *I bambini e i loro diritti*, Bologna: il Mulino.
Chiaromonte W. (2023). Voce Immigrazione e contratto di lavoro. *Enciclopedia del Diritto*, VI. Milano: Giuffrè, 707 ss.
D'Onghia M. (2022). *Il lavoro (regolare) come strumento d'integrazione e inclusione sociale dei migranti*. In: Casavola H. C., Corazza L., Savino M., a cura di, *Migranti, territorio e lavoro. Le strategie d'integrazione*. Catanzaro: Rubettino.
D'Onghia M. (2025). *Riflessioni sul concetto giuridico di sfruttamento lavorativo*. In: Faleri C., Martelloni F., Ranieri M., a cura di, *Lo sfruttamento del lavoro tra prospettiva economica, cultura giuridica e diritto vivente*. Napoli: Editoriale Scientifica.
De Cristofaro M.L. (1990). Voce Lavoro minorile. *Enciclopedia giuridica Treccani*, XVIII: 1 ss.
Del Vecchio I. (2018). *L'effettività nella tutela del minore straniero non accompagnato tra interventi strutturali ed emergenziali: la legge "Zampa" e il caso della relocation*. In: Corazza L., Della Morte M., Giova S., a cura di, *Fenomeni migratori ed effettività dei diritti*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
De Michiel F. (2020). La protezione e l'inserimento lavorativo dei minori stranieri non accompagnati. *Lavoro e diritto*, 1: 89 ss.
Di Landro A. (2024). Lavoro minorile, sfruttamento del lavoro, maltrattamenti, riduzione in schiavitù o servitù e le peculiari questioni relative all'accattonaggio con minori: incertezze e ambiguità, prospettive de iure condito e de iure condendo. *La legislazione penale*, 1: 1 ss.
Di Martino A. (2018). Tipicità di contesto a proposito dei c.d. indici di sfruttamento nell'art. 603-*bis*. *Archivio Penale*, 3: 1 ss.
Donini A. (2025). *Riflessioni giuslavoristiche sul reato di sfruttamento del lavoro nel diritto vivente*. In: Faleri C., Martelloni F., Ranieri M., a cura di, *Lo sfruttamento del lavoro tra prospettiva economica, cultura giuridica e diritto vivente*. Napoli: Editoriale Scientifica.
Ferraresi M., Seminara S., a cura di (2022). *Caporalato e sfruttamento del lavoro. Un'indagine di diritto penale, processuale e del lavoro*. Modena: Adapt University Press.
Garofalo M.G., McBritton M. (2000). Immigrazione e lavoro: note al T.U. 25 luglio 1998, n. 286. *Rivista giuridica del lavoro*, 3: 483 ss.
Giova S. (2018). *I minori stranieri non accompagnati dopo la l. n. 47 del 2017*. In: Corazza L., Della Morte M., Giova S., a cura di, *Fenomeni migratori ed effettività dei diritti*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
Long J. (2012). Il lavoro dei minori stranieri in affidamento familiare: tra protezione dallo sfruttamento e diritto al lavoro. *Minorigiustizia*, 2: 133 ss.
Marks S. (2008). *Exploitation as an International Legal Concept*. In: Marks S., a cura di, *International Law on the Left. Re-examining Marxist Legacies*. Cambridge: Cambridge University Press.
McBritton M. (2017). *Migrazioni economiche e ordinamento italiano*. Bari: Cacucci.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Nesi G., Nogler L., Pertile M., a cura di (2008). *Child labour in a globalized world. A legal analysis of ILO action*. Aldershot: Ashgate.
Nunin R. (2000). Il lavoro dei minori: interventi recenti internazionali e interni. *Rivista giuridica del lavoro*, I: 655 ss.
Nunin R. (2019). L'Oil e gli strumenti per il contrasto al lavoro minorile: vecchie e nuove strategie nello scenario del lavoro globale. *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 3: 823 ss.
Olivelli P. (1981). *Il lavoro dei giovani*. Milano: Giuffrè.
Pertile M. (2008). *Introduction: The Fight Aginst Child Labour in a Globalized World*. In: Nesi G., Nogler L., Pertile M., a cura di, *Child labour in a globalized world. A legal analysis of ILO action*. Aldershot: Ashgate.
Rigo E. (2015). *Introduzione. Lo sfruttamento come modo di produzione*. In: Rigo E., a cura di, *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*. Pisa: Pacini Giuridica.
Roemer J. E. (1982). *A General Theory of Exploitation and Class*. Cambridge: Harvard.
Sala Chiri M. (1981). La legislazione italiana sul lavoro dei minori, un secolo dopo. *Rivista giuridica del lavoro*, I: 101 ss.
Spagnuolo Vigorita L. (1971). La tutela giuridica del lavoro minorile. *Rivista infortuni*: 648 ss.
Tagliaventi M.T. (1999). P*er un alfabeto comune: bambini e preadolescenti che lavorano*. In: Aa.Vv., *Pianeta infanzia. Questioni e documenti 7* (Quaderno del Centro Nazionale di Documentazione ed Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza). Firenze: Istituto degli Innocenti.
Topo A. (1998). *La tutela del lavoro minorile*. In: Carinci F., diretto da, *Diritto del Lavoro. Commentario*, II. Torino: Utet.
Treu T. (1979). *Rapporti economici. Commento agli art. 36 e 37*. In: Branca G., a cura di, *Commentario della Costituzione*. Bologna-Roma: Zanichelli.
Weatherburn A. (2021), *Labour Exploitation in Human Trafficking Law*. Cambridge: Intersentia.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

# 7
# Da minori stranieri non accompagnati a neomaggiorenni: un ponte tra accoglienza e lavoro

*di Ivana Santoro**

*Le frontiere cambiano, non rimangono mai fisse.*
*Si allarga l'Europa e mutano i punti di ingresso.*
*Scoppiano guerre, cadono dittature,*
*esplodono intere aree del mondo*
*e si aprono nuovi varchi.*
(A. Leogrande, *La frontiera*)

Sommario: 1. Il percorso ad ostacoli dei minori stranieri non accompagnati: accoglienza, formazione e lavoro – 2. L'ingresso nel "mondo dei grandi": i permessi di soggiorno del neomaggiorenne – 3. La via guidata del prosieguo amministrativo – 4. Integrazione e territorio: l'esperienza del sistema di accoglienza nella provincia di Campobasso.

## 1. Il percorso ad ostacoli dei minori stranieri non accompagnati: accoglienza, formazione e lavoro

La "frontiera" Europa è, ormai da tempo, attraversata da significative ondate migratorie. Sempre più spesso[1], negli ultimi anni[2], a migrare sono anche minori stranieri non accompagnati (d'ora in avanti: Msna)[3].

* Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro presso il Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi del Molise, Via Francesco De Sanctis, 86100 Campobasso. E-mail: ivana.santoro@unimol.it.

1. Invero, «il fenomeno della migrazione minorile autonoma è sempre esistito», ma ha «inizia[to] ad essere percepito come una questione emergenziale con il costituirsi della fortezza Europa» (Petti, 2022, 75).

2. Sul territorio italiano, tra il 2022 e il 2024, la presenza di Msna è quasi triplicata: la media delle presenze nel 2021 è pari a 8.216 unità, nel 2022 è pari a circa 16 mila minori e nel 2023 a 22 mila minori: cfr. "I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia – Rapporto di approfondimento semestrale. Dati al 31 dicembre 2024". Testo disponibile al sito *www.lavoro.gov.it*, consultato il 5.12.2025. Tra il 2024 e il 2025 si è invece registrato un calo significativo delle presenze (Rozzi, 2025, 166).

3. Nel primo semestre 2025, le autorità hanno registrato l'ingresso di 6.205 Msna; il 51%



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Con l'espressione "Msna" si fa riferimento, in ambito europeo e nazionale, allo straniero – intendendosi per tale il cittadino di stati non appartenenti all'Ue e l'apolide – di età inferiore a diciotto anni che si trova, per qualsiasi causa, sul territorio nazionale, privo di assistenza e rappresentanza legale (art. 2, d.lgs. n. 142/2015 e art. 2, l. n. 47/2017)[4].

I Msna sono destinatari, sul territorio italiano, di una tutela molto incisiva – espressione del principio del superiore interesse del minore − sancita dall'art. 1 della l. n. 47/2017 (c.d. legge Zampa), secondo cui essi «sono titolari dei diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione europea». È necessario soprassedere in questa sede all'approfondimento della propedeutica questione dell'accertamento della minore età, oggi regolata dall'art. 19-*bis*, d.lgs. n. 142/2015[5]. Si intende piuttosto concentrare l'attenzione sulla condizione giuridica del Msna, nonché sui percorsi di accoglienza e integrazione sociolavorativa che lo accompagnano verso l'età adulta.

In primo luogo, è necessario ricordare che anche il Msna – qualora provenga da un paese "a rischio" – può formulare richiesta di protezione internazionale e beneficiare di un permesso di soggiorno *ex* art. 4, d.lgs. n. 142/2015[6]. Tale opzione presenta un vantaggio consistente in quanto il minore richiedente asilo, al compimento dei diciotto anni, ha diritto a permanere nel sistema dell'accoglienza sino alla definizione della sua domanda[7].

Il Msna dispone, tuttavia, di un'alternativa alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale, delineata dall'art. 10, co. 1, lett. a) della l. n. 47/2017, rubricato "permessi di soggiorno per minori non espellibili". Tale norma dispone che il Questore rilasci un permesso di soggiorno "per minore età" al Msna rintracciato sul territorio nazionale e segnalato alle autorità competenti[8]. Il permesso di soggiorno per minore età è rilasciato su

a seguito di eventi di sbarco mentre il 49% in ragione di ritrovamenti sul territorio (cfr. "I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia – Rapporto di approfondimento semestrale al 30 giugno 2025".; a tal proposito, si ricorda che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali svolge un ruolo cruciale in materia di Msna; cfr. reg. d.p.r. 27 dicembre 2023, n. 231).

4. Per una ricostruzione delle tappe che hanno condotto alla «cristallizzazione giuridica del giovane migrante nella categoria del minore straniero non accompagnato» si v. Petti, 2022, 74 ss. Per un esame delle fonti internazionali ed eurounitarie si rinvia a: Cornice, Rizzo, 2019.

5. Per l'analisi di tale delicato profilo, si rinvia a: Mondello, 2025.

6. Savino, 2022. L'inserimento nel mercato del lavoro dei richiedenti asilo è stato oggetto di un'interessante analisi ad opera di: Calvellini, 2019.

7. Consito, 2020.

8. In presenza dei presupposti di legge è altresì ammesso il rilascio del permesso di soggiorno per motivi familiari al minore infraquattordicenne *ex* art. 10, lett. b) della l. n. 47/2017 (Morozzo Della Rocca, 2017, 591).



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

richiesta dello stesso minore, direttamente o attraverso l'esercente la responsabilità genitoriale, anche prima della nomina del tutore[9] ed è valido fino al compimento della maggiore età.

Il cammino di integrazione del Msna nel nostro paese prende avvio dalla collocazione, per un massimo di 45 giorni, in «strutture governative di prima accoglienza», istituite con decreto del Ministro dell'Interno. Alla fase della prima accoglienza «per esigenze di soccorso e di protezione immediata» segue l'inserimento nel Sistema di accoglienza e integrazione (Sai), di cui all'art. 1-*sexies*, d.l. n. 416/1989 conv. con mod. in l. n. 39/1990 e, specificatamente, nei progetti destinati a tale categoria. Le strutture di seconda accoglienza, predisposte dagli Enti Locali di concerto con il Ministero dell'Interno nell'ambito della rete Sai (ex Siproimi, ex Sprar), rappresentano il cuore pulsante del sistema di accoglienza[10].

Il legislatore prevede tuttavia che, in caso di temporanea indisponibilità di tali strutture, l'assistenza e l'accoglienza del minore siano temporaneamente assicurate dalla pubblica autorità del comune in cui il minore si trova: di fatto, stante l'insufficienza dei posti disponibili nel Sai, una parte significativa dell'accoglienza ricade sui comuni[11].

In presenza di arrivi consistenti e ravvicinati, il legislatore consente inoltre al prefetto di procedere all'attivazione di strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate ai Msna.

Tali Centri di accoglienza straordinari (c.d. Cas minori) sono divenuti ormai stabilmente parte del sistema dell'accoglienza, in ragione della strut-

9. Il tutore è una figura essenziale per il Msna, disciplinata oggi dall'art. 11, l. n. 47/2017 che ha tentato di superare «le criticità della precedente prassi applicativa, caratterizzata da una eccessiva frammentarietà sia in relazione ai tempi di apertura e di nomina del tutore, sia rispetto alla sua natura. Era, infatti, usuale (se non sistematico) procedere alla nomina del c.d. tutore burocratico, di cui all'art. 354, co. 2 c.c., individuato nella persona del sindaco (in alternativa, dell'assessore o dell'Ats di riferimento)» (De Michiel, 2020, 98). Malgrado le buone intenzioni, tuttora accade di frequente che il tutore o non sia nominato affatto, o sia nominato con considerevole ritardo e per un numero cospicuo di minori: cfr. Sciacovelli, 2022, 202. Si v. "Rapporto di monitoraggio sul sistema della tutela volontaria (1° gennaio 2021 – 31 dicembre 2021)", testo disponibile al sito: *www.garanteinfanzia.org*, consultato il 5.12.2025, che sottolinea come, malgrado l'incremento dei Msna presenti in Italia (+73%), sia rimasto pressoché costante il numero dei tutori volontari iscritti negli elenchi dei tribunali per i minorenni.

10. Giovannetti, 2021, 32.

11. La norma prevede che i costi sostenuti dai Comuni siano rimborsati dalla Prefettura a valere sul Fondo nazionale per l'accoglienza dei Msna; tuttavia, nel biennio 2023/2024, le richieste di contributi sono risultate di gran lunga superiori rispetto alle risorse disponibili allocate sul fondo, come denunciato dall'Anci (Rozzi, 2025, 168).



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

turale incapienza dei posti presso il Sai minori[12], che condanna quasi un terzo dei Msna a permanere sino alla maggiore età nelle strutture di prima accoglienza[13].

Con una sorta di "*escalation*" emergenziale, il legislatore concede inoltre, «in caso di momentanea indisponibilità delle strutture ricettive temporanee», «la provvisoria accoglienza del minore di età non inferiore a sedici anni in una sezione dedicata nei centri e nelle strutture per adulti»[14], formalizzando una pratica già tristemente diffusa[15].

La tipologia di accoglienza di cui il minore può beneficiare incide sensibilmente sull'erogazione dei servizi: i Cas minori, per via della loro originaria straordinarietà, assicurano solamente servizi di base e supporto psicologico[16], mentre il Sai minori può contare su progetti di accoglienza che «superano la sola distribuzione di vitto e alloggio»[17], integrando misure di informazione, accompagnamento, assistenza sociale e psicologica, mediazione linguistico-culturale, corsi di lingua italiana, orientamento legale e al territorio, accesso ai servizi locali e sostegno scolastico attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico dei minori[18].

I primi passi mossi dai Msna sul territorio nazionale sono decisivi anche perché influenzano «il futuro sviluppo del percorso e il loro successivo orientamento verso processi d'inserimento oppure all'interno di maglie d'irregolarità e d'esclusione sociale»[19].

In tale scenario, un ruolo cruciale è rivestito dal diritto/dovere all'istruzione e alla formazione che viene riconosciuto nelle forme e nei modi previsti

12. Coresi, 2025, 153: cfr. circ. n. 94/2024 del Ministero dell'Interno che chiarisce come, in assenza di posti Sai, prima di sollecitare l'ente locale, si debba verificare la possibile collocazione in un Cas Minori (senza dimenticare la possibilità sancita dal d.l. n. 133/2023 di incrementare il numero massimo di ospiti del Cas minori in deroga ai limiti di capienza).

13. Si v. "I diritti dei minori stranieri non accompagnati. Una guida per psicologi e psicologhe utile a orientarsi a contribuire ai processi di accoglienza", testo disponibile al sito: *www.opl.it/public/files/40284-OPL_Dossier_MinoriNonAccompagnati-(1).pdf*, consultato il 20.12.2025.

14. Accorinti, Giovanetti, Muzzioli, 2023, 97-114.

15. Sebbene l'art. 19, co. 3 preveda che i Msna siano collocati in una "sezione dedicata", la norma non chiarisce cosa si intenda con tale espressione; «nella realtà, dunque, succede che i Msna vengano ospitati in condizioni di promiscuità con gli adulti» (Barnabà, 2024, 167).

16. Si v. art. 4 del d.m. 1° settembre 2016 che definisce le modalità di accoglienza, gli standard strutturali e i servizi da erogare nel centro o struttura governativa di prima accoglienza.

17. Accorinti, Giovannetti, 2023, 112.

18. A tal proposito, si v. Bracalenti, Saglietti, 2011.

19. Bertozzi, Consoli, 2017, 13.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

per i cittadini italiani (art. 38, co. 1, Tui). Per rendere effettivo tale diritto, il legislatore estende al Msna tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica[20].

I percorsi di istruzione e formazione – oltre a rendere più agevole l'inserimento socio-lavorativo – accrescono considerevolmente le chance che il neomaggiorenne ottenga (o conservi) un titolo di soggiorno, attestando la serietà degli sforzi compiuti dal Msna nella comunità che lo accoglie[21].

Malgrado le aspettative molto alte riposte sul "momento formativo", le traiettorie suggerite si rivelano solitamente poco appetibili per il Msna in quanto lunghe, incerte e costellate di barriere linguistiche. Inoltre, l'investimento significativo in termini di tempo appare agli occhi del minore incompatibile con la pressante esigenza di alimentare il sistema delle rimesse alle famiglie di origine[22], che spesso si trovano in condizioni economiche ancor più precarie dopo aver finanziato il viaggio migratorio[23].

L'ingresso immediato nel mondo del lavoro del Msna si rivela altrettanto complesso: i permessi di soggiorno di cui all'art. 28, lett. a) e a-*bis*) d.p.r. n. 394/1999 consentono «l'esercizio del lavoro autonomo e subordinato nonché lo svolgimento di attività lavorativa e formativa finalizzata all'accesso al lavoro nel rispetto delle disposizioni in materia di lavoro minorile». Dunque, in linea di principio, i Msna possono lavorare una volta compiuti i 16 anni e sempre che abbiano assolto l'obbligo scolastico per il periodo di istruzione obbligatoria pari a 10 anni (art. 1, co. 622, l. n. 296/2006; l. n. 977/1967 modif. dal d.lgs. n. 345/1999).

Tuttavia, l'effettivo inserimento lavorativo del Msna è intralciato – oltre che dalle difficoltà linguistiche e dalla scarsa recettività del mercato del lavoro – anche da un impedimento procedurale: se è vero che nel nostro ordinamento il minore che voglia intraprendere un'attività lavorativa prima della maggiore età deve provare di avere assolto l'obbligo scolastico[24],

20. Guarnier, 2014, 20.

21. Rozzi, Console, 2014.

22. Anzaldi, Guarnier, 2014.

23. Bosisio, 2011.

24. Il minore che ha compiuto 16 anni ma non ha assolto l'obbligo di istruzione, è invece soggetto al c.d. obbligo formativo e, pertanto, è tenuto a conseguire una qualifica di durata almeno triennale per poter svolgere attività lavorativa prima della maggiore età. Per assolvere l'obbligo formativo, il Msna può frequentare una scuola superiore o un corso triennale di istruzione e formazione professionale; stipulare un contratto di apprendistato finalizzato a conseguire una qualifica professionale; frequentare un corso di istruzione per adulti presso un Centro Provinciale per l'istruzione degli adulti (Cpia).



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

il Msna che ha compiuto un ciclo di studi almeno decennale nel paese di origine raramente si trova nelle condizioni di attestarlo. Quando ciò non è possibile, il minore straniero non è ammesso a rendere la "dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro" (Did) presso il Centro per l'impiego (Cpi) e si vede precluso l'accesso a politiche attive del lavoro e di inserimento professionale[25].

Una corsa ad ostacoli, dunque, che espone i Msna al rischio di cadere nella "trappola" del lavoro irregolare[26].

## 2. L'ingresso nel "mondo dei grandi": i permessi di soggiorno del neomaggiorenne

I Msna sono in larga parte maschi (88,4%) di età compresa tra i 16 e i 17 anni (70,5%)[27]. Si tratta, dunque, di ragazzi che attraversano (e sono al contempo attraversati da) una "duplice transizione" legata non solo alla mobilità geografica, ma anche al passaggio all'età adulta intesa nella dimensione biologico-fisica, socio-emotiva e cognitiva[28].

Nella maggioranza dei casi, la permanenza nel Sai (o, più frequentemente, nel Cas minori) giunge rapidamente al termine in quanto l'ingresso nelle strutture si colloca più o meno a ridosso della maggiore età. Inoltre, con il compimento dei diciotto anni, si è chiamati a fare i conti con il «venir meno dell'automatismo relativo al mantenimento della regolarizzazione del soggiorno sul territorio»[29].

In definitiva, se i Msna in quanto tali beneficiano di uno «status giuridico duale» in quanto «minori, da proteggere e, stranieri, da controllare se non respingere»[30], la situazione cambia al raggiungimento della maggiore età, quando vengono ricondotti alla *sola* condizione di straniero.

25. Per aggirare tale ostacolo, alcuni Cpi offrono l'opportunità a coloro i quali dispongono di una buona preparazione scolastica, di «autocertificare gli anni di scuola». In alcuni casi, i Cpi hanno ritenuto sufficiente a rendere la Did che lo straniero disponesse del diploma di scuola secondaria di I grado, conseguito in una scuola pubblica o in un Cpia (cfr. "Vademecum per l'inserimento lavorativo. Minori stranieri non accompagnati. Version 2.0", Intersos, Unicef).

26. Capesciotti, Noviello, 2024, 82.

27. Cfr. "Report mensile Minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Dati al 31 dicembre 2024", testo disponibile al sito: *www.lavoro.gov.it/*, consultato il 15.12.2025.

28. Lo Schiavo, Bellinvia, 2024, 258.

29. Atzeni, 2024, 117.

30. Lo Schiavo, Bellinvia, 2024, 258.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Sul «filo esistenziale»[31] dell'età adulta, il neomaggiorenne – già affidato ai servizi sociali, collocato presso una struttura di accoglienza e titolare del permesso per minore età – è chiamato a procurarsi un (altro) titolo di soggiorno, se non vuole scivolare nell'irregolarità. A tale scopo, l'art. 32, co. 1, Tui concede al Msna la facoltà di convertire il permesso di soggiorno di cui è titolare in un permesso di soggiorno della durata massima di un anno, rinnovabile, per le seguenti finalità: studio; accesso al lavoro (attesa occupazione); lavoro subordinato; lavoro autonomo. È tuttavia necessario che il Msna soddisfi determinati requisiti quali: a) possesso del passaporto o di documento equipollente in corso di validità; b) accesso in Italia prima del compimento dei 15 anni e partecipazione per almeno due anni ad un progetto di integrazione sociale e civile; c) sottoposizione a tutela o affidamento ai sensi dell'art. 2, l. n. 184/83; d) frequenza di corsi di studio o svolgimento di attività lavorativa; e) parere positivo della Direzione Generale Immigrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (art. 32, co. 1-*bis*, Tui).

La permanenza regolare sul territorio italiano del Msna divenuto maggiorenne appare dunque legata a doppio filo ai percorsi di integrazione avviati dalle istituzioni locali e regionali durante la minore età[32].

L'accoglimento dell'istanza è possibile soltanto previo parere della Direzione generale immigrazione (Dgi): la domanda deve essere inviata non prima dei 90 giorni precedenti il compimento della maggiore età e, comunque, non oltre i 60 giorni successivi alla scadenza del permesso di soggiorno[33]. Il parere viene reso in considerazione del percorso di integrazione già condotto dal minorenne – certificato dalle attività scolastiche, formative e lavorative svolte – e del percorso che il neomaggiorenne pianifica di intraprendere in futuro. Il d.l. n. 20/2023 (c.d. Decreto Cutro) conv. in l. n. 50/2023 ha superato il meccanismo del c.d. silenzio assenso – che era stato introdotto con la legge Zampa, poi abrogato dal d.l. n. 113/2018 (c.d. Decreto Salvini) e successivamente reintrodotto dal d.l. n. 130/2020 (c.d. Decreto Lamorgese)

31. Atzeni, 2024, 120.

32. Cukani, 2019, 1512.

33. È preferibile che le richieste di parere siano inviate dai Servizi sociali dell'ente locale che ha in carico il minore. Nel caso in cui il diretto interessato neomaggiorenne provveda all'invio della richiesta di parere, questa dovrà essere necessariamente inviata per conoscenza, contestualmente, anche ai Servizi sociali territorialmente competenti. Cfr. "Faq – richiesta di parere ai sensi dell'art. 32, comma 1 bis del d.lgs. 286/98 – Minori stranieri non accompagnati: il permesso di soggiorno al compimento della maggiore età", testo disponibile al sito: *www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/FAQ%20b.pdf*, consultato il 10.12.2025.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

– in base al quale, decorsi trenta giorni dalla richiesta di conversione, il parere della Dgi si intendeva automaticamente rilasciato[34].

Il parere della Dgi non ha comunque natura vincolante[35] e, pertanto, l'ultima parola in merito alla conversione del titolo di soggiorno spetta alla Questura quale organo periferico del Ministero dell'Interno[36]. Ne consegue che il giudizio negativo della Dgi può essere superato allorquando sia determinato dall'insufficienza di elementi attestanti l'integrazione civile e sociale dello straniero: infatti, è possibile che quest'ultimo provveda ad allegare ulteriori documenti che attestino il grado di scolarizzazione, formazione professionale, inserimento lavorativo ecc. e pongano la Questura nella condizione di superare le criticità segnalate e pervenire a una valutazione favorevole dell'istanza di conversione del titolo di soggiorno[37].

Il legislatore attribuisce al gestore del servizio di accoglienza il compito di «garantire e provare con idonea documentazione, al momento del compimento della maggiore età del minore straniero […], che l'interessato si trova sul territorio nazionale da non meno di tre anni, che ha seguito il progetto per non meno di due anni, ha la disponibilità di un alloggio e frequenta corsi di studio ovvero svolge attività lavorativa retribuita nelle forme e con le modalità previste dalla legge italiana, ovvero è in possesso di contratto di lavoro anche se non ancora iniziato» (art. 32, co. 1-*ter*, Tui).

Infine, l'art. 32, comma 1-*bis*.1 Tui, in caso di conversione del permesso di soggiorno per minore età, demanda «la verifica dei requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato o di lavoro auto-

34. Cfr. Congia, 2024, 111, la quale ritiene che tale abrogazione non abbia influito in maniera sostanziale sull'attività di rilascio del permesso di soggiorno da parte delle questure alla luce del numero di pareri emessi a seguito della modifica normativa che non rivela «una significativa differenza di dato tra i periodo di vigenza del silenzio-assenso e il periodo post abrogazione».

35. «Il parere si configura come un atto endo-procedimentale, obbligatorio ancorché non vincolante, ai fini dell'adozione da parte della Questura territorialmente competente del provvedimento relativo al rilascio del permesso di soggiorno al compimento del 18esimo anno d'età»: cfr. "Linee – Guida dedicate al rilascio dei pareri per la conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al raggiungimento della maggiore età (articolo 32, comma 1 bis del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286)" del 24 febbraio 2017 a cura del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, testo disponibile al sito: *www.immigrazione.biz/upload/Linee_guida_minori__24_2_2017.pdf*, consultato il 4.1.2026.

36. Peraltro, nel rispetto delle condizioni dettate dall'art. 32 Tui, il neomaggiorenne può ottenere il rilascio *tout court* di un titolo di soggiorno, a prescindere dal previo conseguimento del permesso per minori: Tar Piemonte, sez. I, 5.5.2022 n. 424, disponibile al sito: *www.giustizia-amministrativa.it*; nt. Pergolizzi, 2022.

37. Iafrate, 2023, 3.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

nomo» ai professionisti di cui all'art. 1, l. n. 12/1979 (dunque, ai consulenti del lavoro) o alle organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale alle quali il datore di lavoro aderisce o conferisce mandato, con la precisazione che «in caso di sopravvenuto accertamento dell'assenza dei requisiti richiesti, è disposta la revoca del permesso di soggiorno».

Tale previsione rappresenta un "*unicum*" nell'ambito delle procedure amministrative di conversione: il legislatore sembra alludere ad un fenomeno di «insussistenza generalizzata dei requisiti legittimanti la conversione del permesso di soggiorno per una specifica categoria di persone (considerate vulnerabili fino al giorno antecedente al compimento della maggiore età), dovuta a contrattualità fittizie o comunque non corrispondenti alla normativa di settore, senza l'espressa menzione di statistiche o dati concreti su cui fondare quello che risulta, a tutti gli effetti, un pregiudizio»[38]. È evidente come il *favor* nei confronti del Msna si arresti bruscamente sulla soglia della maggiore età.

I dati empirici confermano quanto alto sia il "muro" della conversione: «nel corso del 2023, 11.700 neo-diciottenni sono usciti dal sistema di accoglienza e protezione. Nello stesso anno i permessi rilasciati a seguito di conversione dal permesso per minore età sono stati 1.366, di cui la maggior

38. Unico precedente è costituito dall'art. 24-*bis*, d.lgs. n. 286/98, introdotto dall'art. 2, co. 1, lett. c), d.l. n. 20/2023 che ha conferito ai consulenti del lavoro e alle organizzazioni datoriali il compito di verificare i requisiti concernenti l'osservanza delle prescrizioni del contratto collettivo di lavoro e la congruità del numero delle richieste presentate in relazione agli ingressi programmati, in rapporto ai decreti che annualmente definiscono le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello stato per lavoro subordinato e per lavoro autonomo (De Martino, 2022). Come correttamente evidenziato, tuttavia, «nel caso di specie, i poteri non sono stati espressamente limitati alla valutazione della corrispondenza dei contratti alle regole generali o all'esame delle caratteristiche dell'azienda che procede all'assunzione o, comunque, di aspetti rientranti nell'ambito delle competenze professionali dei soggetti indicati; al contrario, per come la disposizione è stata formulata, la verifica pare estesa a tutti i requisiti prescritti per la conversione del permesso da minore età a lavoro di cui al comma 1-*bis* dell'art. 32, richiamato integralmente dal nuovo comma 1-*bis* 1. A ciò si aggiunga che l'attuazione degli obiettivi del legislatore viene demandata a soggetti privati che non possiedono compiti, conoscenze e preparazione specifici oltre l'ambito della normativa giuslavoristica; inoltre, paradossalmente, l'appalto di una particolare funzione pubblica a privati si presta a possibili frodi o anche a controlli superficiali, senza che la norma contempli neppure "controlli a campione sul rispetto dei requisiti e delle procedure", come invece previsto dal comma 4 dell'art. 24-*bis*, d.lgs. 286/98. Risulta dunque manifesta la violazione degli artt. 3 e 117, comma 1, della Costituzione, quest'ultimo per la violazione dell'art. 10 della Convenzione Oil n. 143 del 24 giugno 1975, sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti, ratificata con legge 10 aprile 1981, n. 158» (Fiore, 2024, 30-31).



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

parte (1.254) per motivi di lavoro subordinato»[39]. Nel medesimo arco temporale, la conversione per motivi di studio ha interessato 101 neomaggiorenni mentre si contano 9 permessi di soggiorno per motivi commerciali/lavoro autonomo o tirocinio.

Peraltro, il neomaggiorenne – anche quando riesce nell'ardua impresa di conservare un titolo di soggiorno – si trova in poco tempo costretto a cercare un'abitazione e provvedere autonomamente al proprio sostentamento.

Il sistema dell'accoglienza rimane infatti appannaggio dei soli neomaggiorenni con status di protezione internazionale o in attesa dell'esito della domanda di asilo[40], che vengono collocati nei progetti Sai per maggiorenni o nei Cas per adulti. Di contro, i neomaggiorenni con permesso per minore età in scadenza – ammesso e non concesso che riescano a procurarsi un permesso di soggiorno che li tenga lontani dall'irregolarità – dispongono di soli sei mesi ulteriori prima di essere allontanati dalle strutture Sai.

Insomma, con il raggiungimento della maggiore età, «*the most important guarantees provided for minors cease to apply: the prohibition of refoulement, the*

39. Barzaghi, 2024, 59.

40. La facoltà attribuita ai richiedenti asilo di permanere nelle strutture di accoglienza oltre il compimento della maggiore età non ne agevola, tuttavia, il percorso di transizione all'età adulta, visto che la loro condizione può mutare radicalmente a seguito del diniego della domanda di protezione internazionale e dell'eventuale esito negativo del ricorso alla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale: cfr. Rapporto "A un bivio: la transizione all'età adulta dei minori stranieri non accompagnati in Italia", realizzato da Ismu (testo disponibile al sito: *www.ismu.org/wp-content/uploads/2020/12/A-un-bivio_Report_LONG_ITA_BouRE.pdf*, consultato il 3.1.2026). In tali circostanze si pone il problema di «evitare un'irragionevole disparità di trattamento di questi minori rispetto ai minori non richiedenti asilo e ai minori richiedenti asilo che ricevano il diniego prima del compimento della maggiore età, in violazione del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione» (cfr. "Quali percorsi per i minori non accompagnati in seguito all'abrogazione del permesso per motivi umanitari? Scheda per i tutori e gli operatori che seguono minori non accompagnati – aggiornata al 12.12.18", 12, testo disponibile al sito: *www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/12/Scheda-Percorsi-dei-MSNA-in-seguito-allabrogazione-del-permesso-per-motivi-umanitari.pdf*, consultato il 3.12.2025). Per raggiungere tale obiettivo l'ordinamento oggi ammette che il Msna richiedente asilo – in caso di diniego della protezione internazionale dopo il raggiungimento della maggiore età – possa essere "rimesso in termini" al fine di convertire, ai sensi dell'art. 32, co. 1 e 1-*bis* Tui, il permesso di soggiorno per richiesta asilo *ex* art. 4, d.lgs. n. 142/2015. In tal caso, la richiesta è presentata entro trenta giorni dalla scadenza del termine per l'impugnazione del diniego della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale ovvero entro trenta giorni dalla notifica del decreto non impugnabile con cui l'autorità giudiziaria nega la sospensione del provvedimento impugnato, ovvero entro trenta giorni dalla comunicazione del decreto di rigetto del ricorso (art. 14, co. 1-*bis*, d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394, introdotto dall'art. 1, co. 1, lett. c, d.p.r. 4 ottobre 2022, n. 191).



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

*right to be placed in appropriate facilities, protection and special procedures for requesting it, education, health*». Ciò è tanto più rilevante se si considera che «*many UMMs come of age within a few months of entering the reception system*» e «*the shorter the period of reception, the more difficult it is to build a solid project for remaining in the country*»[41].

L'unica alternativa che si profila dinnanzi al neomaggiorenne sprovvisto dei requisiti per la conversione del permesso per minore età consiste nell'accesso al "prosieguo amministrativo" che consente di beneficiare di un permesso di soggiorno transitorio (c.d. "per integrazione") e di proseguire il cammino verso l'autonomia nei circuiti dell'accoglienza.

## 3. La via guidata del prosieguo amministrativo

Nel contesto della legge Zampa – tra le misure di accompagnamento verso la maggiore età e di integrazione di lungo periodo – si rinviene l'istituto del prosieguo amministrativo, che si sostanzia nell'affidamento ai Servizi sociali del Msna il quale, «al compimento della maggiore età, pur avendo intrapreso un percorso di inserimento sociale, necessit[i] di un supporto prolungato volto al buon esito di tale percorso finalizzato all'autonomia» (art. 13, l. n. 47/2017).

La domanda deve essere presentata alla Procura presso il Tribunale per i minorenni o direttamente al Tribunale per i minorenni (sebbene, in quest'ultimo caso, sia comunque opportuno indirizzare l'istanza per conoscenza anche alla Procura)[42].

Il Tribunale per i minorenni – a cui è attribuita una competenza amministrativa/rieducativa – può disporre con decreto motivato l'affidamento dell'istante ai servizi sociali, comunque non oltre il compimento del ventunesimo anno[43].

41. Conigliaro, Di Patrizio, Serusi, 2024, 132. Trad. a cura dell'A.: «cessano di applicarsi le più importanti garanzie previste per i minori: il divieto di respingimento, il diritto di essere collocati in strutture adeguate, la protezione e le speciali procedure per richiederla, l'istruzione, la sanità». Ciò è tanto più rilevante se si considera che «molti Msna raggiungono la maggiore età entro pochi mesi dall'accesso nel sistema dell'accoglienza» e «più breve è il periodo di accoglienza, più difficile è costruire un progetto solido per rimanere nel paese».

42. Cfr. "Il prosieguo amministrativo", a cura di Asgi, Progetto Nimis, Aps Tutrici e tutori volontari di Msna Piemonte e Valle d'Aosta, testo disponibile al sito: *www.piemonteimmigrazione.it*, consultato il 5.12.2025.

43. Il prosieguo amministrativo è, invero, un istituto già noto alla prassi come dimostrano le numerose richieste presentate presso i Tribunali per i minorenni già prima dell'entrata in vigore della legge Zampa. In precedenza, «la richiesta del proseguo amministrativo per i ragazzi che, al compimento del diciottesimo anno di età non avessero ancora raggiunto un sufficiente grado di autonomia, si basava sull'emissione da parte del Tribunale per i



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Di regola, la domanda di prosieguo amministrativo è presentata dal tutore – che rappresenta una «*key procedural safeguard*»[44] dei diritti del Msna – o dai servizi sociali territorialmente competenti che hanno il minore in carica. Ciò non esclude, tuttavia, che il diretto interessato possa reagire all'inerzia di tali soggetti presentando personalmente l'istanza, con il supporto di un avvocato, degli operatori del centro di accoglienza o delle organizzazioni a tutela dei minori.

Un'altra questione procedurale riguarda il termine entro il quale deve essere presentata la domanda: l'art. 13 della l. n. 47/2017 prevede che il prosieguo amministrativo sia disposto «al compimento della maggiore età», senza tuttavia specificare quali siano i termini per presentare la domanda. Nel silenzio del legislatore, si è affermato un indirizzo giurisprudenziale particolarmente rigido in forza del quale l'autorità giudiziaria dichiara "non luogo a provvedere", qualora l'istanza sia presentata al Tribunale o trasmessa alla Procura dopo il compimento della maggiore età dell'interessato. In sede di reclamo, vi sono stati tuttavia collegi che hanno disposto il prosieguo anche a fronte di domande pervenute dopo il compimento della maggiore età, facendo leva sulla circostanza che «la normativa […] non individua un termine di ammissibilità della domanda», ritenendo sufficiente che «il percorso di inserimento sociale sia stato effettivamente intrapreso durante la minore età»[45]. È ad ogni modo preferibile che la domanda venga presentata prima del compimento dei 18 anni anche e soprattutto per assicurare continuità al percorso, alla luce delle «tempistiche di rilascio della misura del prosieguo da parte dei Tribunali per i Minorenni [che] sono spesso incompatibili con l'esigenza di certezza e di una maggiore chiarezza circa il proprio futuro dei neomaggiorenni»[46].

L'istanza deve essere corredata da documenti che attestino il percorso di inserimento sociale compiuto dal minore, con particolare riguardo agli step

minorenni di un provvedimento in base al combinato disposto degli artt. 29 del R.D.L. n. 1404/1934 e 23 della l. n. 39/1975» (Cukani, 2019).

44. Sciacovelli, 2022, 202.

45. A. Torino 8.1.2025, A. Torino 2.10.2024, A. Torino 11.9.2024, inedite a quanto consta (si v. "Il prosieguo amministrativo", a cura di Asgi, Progetto Nomis, Aps Tutrici e tutori volontari di Msna Piemonte e Valle d'Aosta, testo disponibile al sito: *www.piemonteimmigrazione.it*, consultato il 20.12.2025).

46. «I decreti in alcuni territori vengono, infatti, emessi a distanza anche di cinque mesi dalla loro richiesta, bloccando le pratiche di conversione dei permessi di soggiorno rilasciati durante la minore età» ("Terzo Rapporto Osservatorio nazionale sui minori stranieri non accompagnati in Italia", a cura di Cespi, 2022, 131, testo disponibile al sito: *www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/rapporto_msna_2022_-_def_light.pdf*, consultato il 2.12.2025).



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

formativi ancora in corso. È opportuno allegare, qualora possibile, anche una relazione dei servizi sociali, fermo restando che il prosieguo amministrativo può essere disposto anche in assenza del parere favorevole dell'ente locale competente[47]. Ciò che conta è che si metta chiaramente a fuoco la necessità, una volta compiuta la maggiore età e venuta meno la tutela legale, di proseguire il percorso di inclusione sociale con l'assistenza dei servizi sociali.

Il giudizio di "meritevolezza" del minore si basa sull'eccellente andamento del percorso di inserimento sociale già compiuto.

Il procedimento – che si svolge in Camera di consiglio – si conclude con un decreto per mezzo del quale, sussistendone i presupposti, si dispone l'affidamento dell'istante ai servizi sociali fino al ventunesimo anno di età «al fine della predisposizione delle necessarie attività di orientamento e sostegno che valgano a migliorarne ulteriormente la condizione personale, ad assicurare la conoscenza della lingua italiana e la frequenza scolastica, ed a favorire l'individuazione di corsi di formazione nei settori di suo interesse e/o l'inizio di un'attività lavorativa, in vista del conseguimento dell'auspicabile piena autonomia». L'ufficio dei servizi sociali è altresì incaricato del monitoraggio delle condizioni personali del giovane e deve relazionare periodicamente all'autorità giudiziaria. Qualora il Tribunale per i minorenni non accolga la richiesta di prosieguo amministrativo, l'interessato è ammesso a presentare reclamo alla Corte d'Appello entro dieci giorni dalla notifica.

Il decreto motivato del Tribunale per i minorenni che dispone il prosieguo amministrativo, come anticipato, consente al neomaggiorenne di richiedere il permesso di soggiorno "per integrazione" previsto dall'art. 11, comma 1, lett. c-*sexies*), d.p.r. n. 394/1999 come modif. dall'art. 1, d.p.r. n. 191/2022 per la durata fissata dall'autorità giudiziaria e comunque non oltre il compimento del ventunesimo anno di età. Si tenga presente a tale riguardo che, solitamente, la domanda di prosieguo amministrativo viene presentata quando il minore ha già formulato istanza di protezione internazionale o di conversione del permesso per minore età, al fine di assicurare la continuità del soggiorno in condizioni di regolarità: «in ogni caso, anche ove, per qualsiasi motivo, il neomaggiorenne fosse rimasto privo di permesso di soggiorno per un periodo di tempo», si ritiene possibile procedere al rilascio del permesso "per integrazione" a seguito del riconoscimento del prosieguo ammi-

47. "Faq su Minori Stranieri Non Accompagnati e ruolo del tutore nell'accompagnamento alle procedure", a cura di Cir Rifugiati – Unhcr, testo disponibile al sito: cir-rifugiati.org/wp-content/uploads/2020/10/FAQ-su-Minori-Stranieri-Non-Accompagnati-e-ruolo-del-tutore-nellaccompagnamento-alle-procedure-2.pdf, consultato il 10.12.2025).



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

nistrativo, in quanto «si tratta di un rilascio e non di una conversione (che presupporrebbe un altro titolo da convertire)»[48].

Se è possibile – e, anzi, consigliato a fini "cautelari" – presentare domanda di prosieguo amministrativo insieme a quella di rinnovo o conversione del permesso di soggiorno già posseduto ad altro titolo, non è invece possibile richiedere un permesso di soggiorno "per integrazione" e altri tipi di permesso di soggiorno (ad es. per richiesta asilo o per attesa occupazione). Ne consegue che, una volta ammesso a beneficiare del prosieguo amministrativo, il neomaggiorenne può richiedere un permesso "per integrazione" oppure conservare il permesso di soggiorno già posseduto e ancora in vigore sino alla scadenza[49]. Peraltro, il Msna beneficiario del prosieguo amministrativo, che richieda un permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro, di lavoro subordinato o autonomo, per esigenze sanitarie o di cura, non è soggetto al parere della Dgi del Ministero del Lavoro[50]: in caso contrario è evidente che la valutazione di quest'ultima finirebbe per sovrapporsi a quella già effettuata dal Tribunale dei minorenni.

Il prosieguo amministrativo, oltre ad assicurare al neomaggiorenne un soggiorno regolare anche in assenza dei requisiti per la conversione del permesso per minore età o a fronte del sopravvenuto rigetto della richiesta di protezione internazionale, presenta un altro innegabile vantaggio consentendo al neomaggiorenne di permanere nei circuiti dell'accoglienza.

I servizi sociali hanno, infatti, l'obbligo di «garantire la prosecuzione del percorso di inclusione avviato e l'accoglienza del giovane»[51].

Sebbene il legislatore non precisi quale tipo di accoglienza e assistenza debba essere garantita al neomaggiorenne, la circolare del Ministero dell'Interno del 27 dicembre 2018 ha individuato dal principio il Siproimi (ora, Sai) «come sistema di accoglienza dei Msna sottoposti a prosieguo amministrativo che per effetto delle disposizioni introdotte dall'art.13 della legge 47/2017, potranno proseguire il loro percorso di accoglienza fino al ventu-

48. Cfr. "Il prosieguo amministrativo", a cura di Asgi, Progetto NOMIS, APS Tutrici e tutori volontari di Msna Piemonte e Valle d'Aosta, testo disponibile al sito: *www.piemonteimmigrazione.it*, consultato il 20.12.2025.

49. *Ibidem*.

50. Cfr. "Linee – Guida dedicate al rilascio dei pareri per la conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al raggiungimento della maggiore età (articolo 32, comma 1 bis del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286)", del 24 febbraio 2017 a cura del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, testo disponibile al sito: *www.immigrazione.biz/upload/Linee_guida_minori__24_2_2017.pdf*, consultato il 4.1.2026.

51. "Faq: Per quanto tempo possono essere prorogate le misure di accoglienza dopo la maggiore età?", a cura dell'Osservatorio regionale sull'immigrazione e sul diritto d'asilo, testo disponibile al sito *www.piemonteimmigrazione.it*, consultato il 3.2.2026.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

nesimo anno di età». Qualche tempo dopo, il legislatore è intervenuto con l'art. 4, comma 1-*bis* del d.l. n. 130/2020 conv. in l. n. 173/2020, a modificare l'art. 1-*sexies* del d.l. n. 416/1989 conv. con modif. in l. n. 39/1990, rubricato "Sistema di accoglienza e integrazione", consentendo oggi agli enti locali che prestano servizi di accoglienza per i titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati di «accogliere nell'ambito dei medesimi servizi, nei limiti dei posti disponibili, […] gli stranieri affidati ai servizi sociali, al compimento della maggiore età, con le modalità di cui all'articolo 13, comma 2, della legge 7 aprile 2017, n. 47». Il legislatore non chiarisce, tuttavia, se l'ospitalità prosegua nella struttura per minori o presupponga il trasferimento nelle strutture per adulti[52].

Nel silenzio della legge, si ritiene che la permanenza di neomaggiorenni nelle progettualità per Msna sia limitata ai casi in cui non vi siano le condizioni per un trasferimento nei Sai per accoglienza ordinaria[53]. Infatti, «la priorità è individuare una soluzione di accoglienza che possa coniugare la continuità delle misure di presa in carico (alla luce dello stesso decreto di prosieguo) con l'esigenza di farlo in una progettualità ordinaria e non per minori non accompagnati, salvo diversa disposizione del Tribunale per i Minori»[54].

Resta inteso che il Msna beneficiario del prosieguo amministrativo, il quale sia stato ospite del Cas minori fino al raggiungimento della maggiore età, non può di regola proseguire l'accoglienza nella medesima struttura

52. "Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale. Nuovo aggiornamento della sezione «La presa in carico dei minori stranieri non accompagnati» (Ottobre 2021)", a cura del Servizio Centrale del Sai, Anci, Ministero dell'Interno, 39. Testo disponibile al sito: *www.retesai.it/wp-content/uploads/2021/11/SAI-Manuale-operativo-MSNA-2021.pdf*, consultato il 30.11.2025.

53. Cfr. "Rapporto annuale Sai", XXIII Edizione, a cura di Sai, Anci, Ministero dell'Interno, realizzato con i dati e le informazioni riferite al 31.12.2024, 61. Testo disponibile al sito: *www.retesai.it/wp-content/uploads/2025/06/Rapporto-SAI-Edizione-XXIII.pdf*, consultato il 29.12.2025.

54. Nel corso del 2024 sono, dunque, stati 779 i trasferimenti di neomaggiorenni destinatari di un prosieguo amministrativo in progettualità Sai per l'accoglienza ordinaria. La presenza di beneficiari nella fascia 18-25 anni nelle progettualità per Msna tiene conto dei neomaggiorenni (che possono permanere in un Sai per Msna ulteriori sei mesi dopo il compimento della maggiore età), nonché dei giovani adulti, destinatari di un decreto di prosieguo amministrativo del Tribunale per i Minorenni, che consente un prolungamento dell'accoglienza fino ai 21 anni. *Tali decreti possono determinare la continuità della presa in carico in progettualità Sai per Msna* ("Rapporto annuale Sai", XXIII Edizione, a cura di Sai, Anc, Ministero dell'Interno, realizzato con i dati e le informazioni riferite al 31.12.2024, 69. Testo disponibile al sito: *www.retesai.it/wp-content/uploads/2025/06/Rapporto-SAI-Edizione-XXIII.pdf*, consultato il 29.12.2025).



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

dopo il compimento della maggiore età. La permanenza nel Cas minori può interessare solo i neomaggiorenni che abbiano presentato domanda di protezione internazionale, fino alla decisione definitiva su tale domanda, incluso il periodo di pendenza dell'eventuale ricorso (salvo il superamento del limite reddituale che comporta la revoca dell'accoglienza). Per tutti gli altri neomaggiorenni con prosieguo amministrativo provenienti direttamente da Cas e centri di prima accoglienza è previsto l'inserimento nelle progettualità di accoglienza ordinaria.

Sebbene l'art. 13, l. n. 47/2017 «di fatto nulla innov[i], ma semmai conferm[i] e legittim[i] una prassi giurisprudenziale consolidata»[55], i neomaggiorenni ammessi al prosieguo negli ultimi anni sono più che raddoppiati (dal 4,2% del 2022 al 10,3% del 2024). Le percentuali di successo della "presa in carico" sono altrettanto significative, con oltre la metà dei beneficiari usciti dalla Rete (55,8%) portando a compimento il percorso di accoglienza[56]. Si tratta senz'altro di segnali incoraggianti, tanto più se si considera che l'istituto non opera soltanto a beneficio dello straniero ma dell'intera collettività, evitando «la neutralizzazione dei risultati di integrazione sociale sino a quel momento conseguiti […] a mezzo di una *spesa significativa sia di energia (degli operatore sociali, del tutore e dello stesso giovane tutelato) sia di fondi pubblici*»[57].

## 4. Integrazione e territorio: l'esperienza del sistema di accoglienza nella provincia di Campobasso

Se l'affidamento ai servizi sociali persegue l'obiettivo di affrancare il neomaggiorenne dalla condizione di bisogno, la formazione e la ricerca di occasioni di lavoro si rivelano, nel disegno del legislatore, strumenti chiave per conquistare (e difendere) l'autonomia.

Tuttavia, il buon esito del percorso (prolungato) di integrazione del neomaggiorenne non dipende soltanto dalla volontà di quest'ultimo. I "nuovi" adulti vivono il territorio e ne respirano a pieno il grado di sviluppo, le op-

55. Cascone, 2017.

56. "Rapporto annuale Sai", XXIII Edizione, a cura di Sai, Anci, Ministero dell'Interno, realizzato con i dati e le informazioni riferite al 31.12.2024, 86. Testo disponibile al sito: *www.retesai.it/wp-content/uploads/2025/06/Rapporto-SAI-Edizione-XXIII.pdf*, consultato il 29.12.2025.

57. T. min. Messina 23.4.2024, *Minorigiustizia*, 2024, I, 155 ss.; nt. Tigani, Viale, 2024, 148 ss.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

portunità e i servizi[58]. Il legame indissolubile con il territorio impedisce, pertanto, di ragionare di un'integrazione "senza luogo".

Al fine di contestualizzare le riflessioni sin qui svolte, si ritiene utile, in conclusione, riportare i risultati di una ricerca condotta mediante un'interlocuzione con i Sai della provincia di Campobasso nel periodo ricompreso tra ottobre e novembre 2025[59].

Le domande rivolte agli operatori riguardano gli ospiti destinatari di misure di prosieguo amministrativo e hanno ad oggetto: 1) i percorsi di formazione attivi; 2) le esperienze lavorative (con particolare riguardo alla tipologia di rapporto, al settore produttivo e al contratto collettivo applicato); 3) le criticità che impattano sull'ingresso nel mercato del lavoro.

L'obiettivo della ricerca è di valutare la buona riuscita dei percorsi di autonomia dei neomaggiorenni in prosieguo amministrativo sul territorio molisano, mediante una ricognizione delle esperienze formative e lavorative di questi ultimi.

L'indagine è stata condotta su un campione di 18 progetti Sai, di cui 13 rivolti agli adulti e 5 ai Msna. La partecipazione effettiva ha riguardato 16 strutture: 12 dedicate agli adulti e 4 ai Msna[60].

Nell'arco temporale di riferimento (ottobre/novembre 2025):

- 2 Sai per adulti e 1 Sai per Msna hanno dichiarato di non accogliere beneficiari in prosieguo amministrativo;
- 10 Sai Adulti hanno dichiarato di ospitare in totale 57 neomaggiorenni in prosieguo amministrativo;
- 3 Sai Msna hanno dichiarato di ospitare in totale 7 beneficiari di prosieguo amministrativo.

Quanto segue riassume l'esito dell'indagine effettuata.

**A.** Il primo Sai ospita 3 beneficiari per motivi di studio: 1 beneficiario ha conseguito presso il Cpia un livello A2 di conoscenza della lingua italiana e sta svolgendo un tirocinio formativo presso un allevamento avicolo. Gli altri 2 beneficiari non hanno frequentato con continuità il Cpia optando per l'in-

58. Le riflessioni sul legame tra territorio e immigrazione sono molto ricorrenti nella letteratura scientifica: cfr. Della Puppa, Piovesan, 2022; Belmonte 2022; Omizzolo 2022; G Loprieno 2022; iovannetti 2017.

59. L'A. ringrazia tutti gli operatori e le operatrici per la collaborazione. In particolare, rivolge un sentito ringraziamento alla dott.ssa Linda Di Lorenzo che ha fornito un prezioso contributo alla ricerca.

60. Si segnala che – anche in ragione del breve arco temporale preso in considerazione – il campione non è statisticamente rappresentativo; i dati sono riportati a fini descrittivi/esemplificativi.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

serimento immediato nel mercato del lavoro: sono stati iscritti ad un corso di sala e cucina che, tuttavia, non sono riusciti a portare a termine, conseguendo soltanto un attestato Haccp. Uno dei 2 beneficiari frequenta comunque un corso di italiano interno al Sai nella prospettiva di avviare un tirocinio formativo. L'operatore segnala scarsa serietà e disinteresse verso il futuro.

**B.** Nel secondo Sai sono presenti 4 beneficiari, iscritti al corso di terza media presso il Cpia. È attivo un tirocinio di inserimento lavorativo nel settore della "Raccolta di rifiuti solidi non pericolosi" e 1 neomaggiorenne ha un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato nel settore della metalmeccanica. L'operatore lamenta ostacoli di natura burocratica e segnala un disallineamento tra gli strumenti e i percorsi offerti dal territorio e le aspirazioni dei neomaggiorenni.

**C.** Nel terzo Sai sono presenti 8 beneficiari, di cui 3 iscritti ad un corso di scuola media superiore e 3 frequentanti il Cpia. Non risultano corsi di formazione attivi. Sei ragazzi su 8 svolgono attività lavorative a tempo determinato: 2 part-time e 2 full-time, con applicazione dei Ccnl 1) Pubblici esercizi, ristorazione collettiva e commerciale/turismo; 2) Terziario Confcommercio, 3) Terziario Servizi Cnai, 4) Commercio Confcommercio. Tra le criticità che l'operatore ravvisa si rinvengono principalmente ostacoli all'accesso ai percorsi di formazione professionale: è emerso infatti che quasi tutti i corsi presuppongono il possesso di un diploma di scuola media superiore. Per quanto attiene all'inserimento lavorativo, si rappresenta la circostanza che la maggior parte dei rapporti di lavoro instaurati dai neomaggiorenni è a tempo determinato e, dunque, precario.

**D.** Nel quarto Sai ci sono 8 titolari di prosieguo amministrativo, di cui 4 occupati in attività lavorativa e 1 impegnato con un corso di formazione. Tre contratti di lavoro sono a tempo determinato: 1 nel settore elettrico con profilo di elettricista, 1 nel settore edile/elettrico con profilo di operatore fotovoltaico, 1 stagionale nel settore della ristorazione con ruolo di operatore "cucina sala". È attivo un contratto di apprendistato nel settore estetico con profilo di parrucchiere. Un solo beneficiario risulta impegnato in un corso di formazione nell'ambito di un tirocinio promosso dal Centro Molisano di Studi Cooperativi avente ad oggetto "lavorazione meccaniche su macchine tradizionali o a Cnc (fresa o tornio)". L'ostacolo più significativo segnalato dagli operatori è rappresentato dalle difficoltà di comprensione della lingua italiana, soprattutto nel contesto lavorativo nel quale si rende necessario l'uso di termini specifici. Tuttavia, l'operatore ritiene che il Sai sia "attrezzato"



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

a gestire il problema mediante un insegnante di alfabetizzazione che offre lezioni individuali anche su linguaggi tecnici. Per quanto attiene all'inserimento lavorativo, l'operatore dichiara soddisfacente il supporto garantito dal Sai ai beneficiari mediante un operatore dell'area lavoro che assiste il neomaggiorenne nelle attività connesse alla ricerca attiva dell'occupazione (es. redazione del bilancio delle competenze o assistenza nella procedura di iscrizione al Cpi). L'operatore evidenzia tuttavia con preoccupazione l'alto rischio di lavoro "nero", ossia il reperimento di opportunità di lavoro senza contrattualizzazione nonostante l'intesa raggiunta tra le parti, anche con il supporto della struttura. L'operatore nel complesso registra un risultato positivo rappresentato dal raggiungimento dell'obiettivo progettuale prima dei ventuno anni, sottolineando altresì che il Sai prevede alcuni contributi a supporto dell'uscita dalla fase di accoglienza finalizzati a favorire l'autonomia (si pensi, ad esempio, ai contributi per il canone di locazione, ai contributi straordinari all'uscita e ai contributi arredi).

**E.** Nel quinto Sai adulti ci sono 11 ospiti di cui 3 risultano già in possesso del diploma di terza media, 3 frequentano il corso di terza media presso il Cpia e 1 risulta iscritto al corso A1/A2 di lingua italiana quale "non frequentante". Un beneficiario frequenta un corso di formazione avente ad oggetto lavorazioni meccaniche e 2 beneficiari prendono parte ad un corso di logistica triennale fino al 2027; 4 beneficiari frequentano un corso interno di L2[61]; 2 beneficiari hanno un tirocinio formativo attivo nel settore; 3 beneficiari svolgono attività lavorativa (1 in forza di un contratto a tempo determinato presso un'azienda avicola e 2 in forza di un contratto di apprendistato rispettivamente nel settore della logistica e della panificazione). Il giudizio è senz'altro positivo: gli operatori segnalano come nel complesso il gruppo dei beneficiari registri evidenti progressi in termini di crescita e integrazione costanti. Gli ostacoli segnalati sono altrettanto interessanti: oltre alla barriera linguistica e alla limitata offerta formativa sul territorio, si lamentano difficoltà logistiche legate ai trasporti. Per quanto concerne il fattore linguistico, gli ostacoli maggiori si riscontrano in presenza di beneficiari che non sono alfabetizzati nella loro L1, che non hanno quindi mai ricevuto una educazione scolastica che possa condurli quantomeno all'apprendimento in forma scritta, e non

61. L'operatore chiarisce che si tratta di un corso di lingua italiana che si svolge all'interno della struttura di accoglienza per un monte ore totale settimanale di 15 ore. Il corso è strutturato per beneficiari ad abilità differenziate: durante una stessa lezione, quindi, vi sono vari livelli di competenza (classificati secondo il Quadro Comune Europeo di Riferimento per le lingue – dal livello PreA1 al livello B2).



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

solo orale, di lingue veicolari (quali l'inglese o il francese). Si lamenta, a tal proposito, la mancanza di servizi strutturali istituzionali che possano accogliere la richiesta e soddisfare il fabbisogno formativo di coloro che hanno necessità di una prima alfabetizzazione e che presentano, in ragione dell'età matura, ulteriori difficoltà connesse sia a processi biologici innati legati all'apprendimento delle lingue, sia alla distanza tipologica tra la lingua di origine e la lingua target di studio. Si rileva inoltre una frequente discrepanza tra la domanda e l'offerta formativa: molti beneficiari manifestano interesse verso corsi professionalizzanti che non sempre risultano disponibili sul territorio. Inoltre, il titolo di studio rappresenta un limite significativo, poiché non tutti i beneficiari possiedono (o intendono conseguire a breve termine) la licenza media, che costituisce sovente un requisito necessario per l'accesso ai percorsi professionalizzanti. Dal punto di vista logistico, la collocazione del Sai in un piccolo comune rende complessa la gestione degli spostamenti quotidiani: gli orari dei mezzi pubblici non sempre coincidono con le esigenze scolastiche, formative o lavorative. Per far fronte a tali criticità, l'équipe interviene con un accompagnamento personalizzato, favorendo il coordinamento con le istituzioni scolastiche, i centri di formazione e i servizi territoriali, oltre a un costante lavoro di mediazione e orientamento individuale.

**F.** Nel sesto Sai Adulti sono presenti 5 titolari di prosieguo amministrativo, di cui 4 occupati: 1 con contratto a tempo determinato nel settore della ristorazione (operatore di cucina); 1 con contratto di apprendistato nel settore estetico (parrucchiere); 2 nell'ambito del programma di alternanza scuola-lavoro nel settore della logistica (magazzinieri). Gli operatori segnalano una discrepanza tra le aspettative degli utenti accolti e le reali opportunità offerte dal territorio, sia in termini di tipologia di impiego, sia avuto riguardo al livello medio delle retribuzioni offerte. Infine, si segnala una certa diffidenza delle aziende locali nei confronti della manodopera migrante, attenuata soltanto in parte dall'esistenza di un progetto strutturato e dal supporto costante degli operatori.

**G.** Nel settimo Sai è presente soltanto 1 beneficiario a fronte di un altro allontanamento volontario: l'ospite ha svolto corsi di potatura degli olivi conseguendo il relativo attestato, l'abilitazione alla guida del carrello elevatore semovente industriale e l'attestato Haccp per la sicurezza alimentare. Gli operatori lamentano scarsa collaborazione dei servizi sociali territoriali, difficoltà burocratiche e, soprattutto, criticità nella ricerca di lavori contrattualizzati e retribuiti adeguatamente.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

**H.** L'ottavo Sai accoglie 5 beneficiari che hanno svolto corsi di formazione di breve durata: corso Haccp, corso di digitalizzazione informatica, corso per l'uso di carrelli elevatori semoventi, corso di potatura degli ulivi. Sono inoltre impegnati nei corsi di alfabetizzazione scolastica presso il Cpia: 1 ha conseguito la terza media, 1 sta frequentando il corso per la licenza media e altri 2 hanno ottenuto la certificazione linguistica di livello A2. Due beneficiari hanno in corso un tirocinio formativo nel settore alimentare; 1 è impiegato in un corso professionale triennale di acconciatore. Le principali criticità segnalate riguardano la complessità e la lunghezza dell'iter burocratico necessario al rilascio di documenti richiesti per attivare i percorsi formativi.

**I.** Nel nono Sai sono presenti 11 beneficiari, di cui 7 posseggono la licenza media e 3 il livello A0/A1 e A2 certificato. Otto beneficiari hanno svolto corsi di formazione professionale: 1 come operatore grafico, 1 come operatore del benessere acconciatore e alimentarista base; 1 ha frequentato un corso per l'abilitazione all'uso del decespugliatore, un corso per posa cartongesso, un corso di operatore dei sistemi logistici; 3 hanno preso parte a un corso di installatore e manutentore di impianti elettrici e hanno attualmente in corso uno stage di 360 ore (uno dei tre beneficiari ha anche svolto un corso base informatica e un corso per posa cartongesso); 1 ha seguito un corso di alimentarista base/specifico e un corso di pizzaiolo e attualmente svolge un tirocinio di 9 mesi in qualità di addetto al forno (preceduto da un altro tirocinio di 6 mesi nel settore del confezionamento della pelletteria e da un contratto di 2 mesi part-time). Restano 2 beneficiari con un tirocinio in corso rispettivamente di 6 mesi come falegname e 12 mesi come lattoniere. Un solo beneficiario ha rifiutato di frequentare i corsi proposti.

**L.** Nel decimo Sai è presente 1 beneficiario che ha concluso il percorso per l'acquisizione della licenza media a giugno 2025. A ottobre ha conseguito la patente per l'utilizzo del muletto e, attualmente, frequenta presso la scuola guida un corso volto al conseguimento della patente B. Svolge saltuariamente attività lavorativa nel settore agricolo ed è in attesa di essere inserito in un corso da operatore meccanico.

Nei Sai Msna si rinvengono principalmente beneficiari con prosieguo amministrativo in attesa di trasferimento:
- nel primo Sai Msna sono presenti 2 beneficiari frequentanti il Cpia Livello Alfa e in attesa di trasferimento;
- nel secondo Sai Msna confluiscono 2 strutture differenti; la prima struttura ospita 1 beneficiario che frequenta il Cpia e un corso di magazziniere di



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

600 ore e 1 beneficiario che frequenta un corso di addetto alla logistica triennale presso il Centro Molisano di Studi Cooperativi e svolge attività lavorativa in forza di un contratto di apprendistato. Nella seconda struttura sono presenti 2 beneficiari che frequentano un corso per addetti alla logistica. Le criticità segnalate dagli operatori riflettono il carattere generalmente temporaneo del soggiorno dei neomaggiorenni in prosieguo amministrativo presso i Sai Msna. In particolare, gli operatori evidenziano difficoltà nel trasferimento dei beneficiari verso i progetti Sai ordinari presenti sul territorio;

– nel terzo Sai Msna è presente 1 neomaggiorenne beneficiario del prosieguo amministrativo e già ospite del Sai da un anno. Il beneficiario, oltre allo studio della lingua italiana, si è formato nel settore della ristorazione, prestando attività lavorativa presso un ristorante in forza di un contratto a tempo determinato nel periodo estivo. Attualmente, il beneficiario è titolare di un contratto a termine in qualità di addetto a lavori di viticoltura. Gli operatori segnalano che è in corso di valutazione il trasferimento presso un Sai ordinario al fine di agevolare lo spostamento verso il luogo di lavoro.

Ciò che emerge dall'esperienza della provincia di Campobasso è un quadro complessivamente positivo: sebbene si tratti di una realtà territoriale di dimensioni ridotte e costellata di aree interne[62], il sistema di accoglienza sembra "tenere", offrendo servizi efficienti e concrete opportunità di inserimento socio-lavorativo anche grazie a percorsi personalizzati di inclusione e crescita, basati sui bisogni e sulle potenzialità di ciascun beneficiario. Permangono, tuttavia, delle criticità.

Sul piano formativo si è segnalato come molti Msna che arrivano a ridosso della maggiore età nei centri di accoglienza non riescano a occupare la prima finestra utile per l'iscrizione al Cpia. Tale circostanza ha l'effetto di paralizzare "a catena" l'accesso ai corsi di formazione che richiedono conoscenze linguistiche minime (quando non anche la licenza media). Si corre il rischio che il minore trascorra i mesi preziosi che lo separano dalla maggiore età senza svolgere alcuna attività di formazione. L'inerzia prolungata del minore finisce per pregiudicare le sue possibilità di accedere al prosieguo amministrativo al compimento della maggiore età. Il prosieguo, infatti, come abbiamo visto, presuppone necessariamente che un percorso di inclusione sia stato già avviato durante la minore età.

62. Per una riflessione sulle caratteristiche ma anche sul futuro delle aree interne: Corazza 2025, 9 ss.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Anche il lavoro riveste un ruolo essenziale nel cammino verso l'autonomia, confermando la sua vocazione di «passaporto per la cittadinanza»[63].

Eppure, proprio dietro le esperienze lavorative dei giovani migranti si celano le "ferite" più profonde del nostro mercato del lavoro: precarietà e retribuzioni inadeguate rendono il lavoro regolare poco appetibile, a maggior ragione per coloro i quali aspirano ad alimentare il sistema delle rimesse per ripagare i debiti del viaggio migratorio[64]. Non stupisce che gli operatori si trovino a combattere una "guerra invisibile" contro il lavoro sommerso, che riveste una forte capacità attrattiva in un contesto di (pluridimensionale) vulnerabilità.

Torna, allora, l'idea della migrazione come "specchio", che riflette la fisionomia del territorio di partenza ma anche (e forse ancor di più) del territorio di arrivo[65].

## Riferimenti bibliografici


Accorinti M., Giovannetti M. (2023), *Agire l'accoglienza. Percorso di ricerca sul lavoro sociale all'interno del sistema di accoglienza e integrazione (Sai)*. Roma: RomaTre Press.

Accorinti M., Giovanetti M., Muzzioli S.M. (2023), *Ruoli e compiti degli operatori nei progetti Sai sui minori stranieri non accompagnati: studi di caso*. In: Sistema Accoglienza Integrazione – Sai, a cura di, *Il sistema di accoglienza e integrazione e i minori stranieri non accompagnati*. Roma: Cittalia – Fondazione Anci.

Atzeni C. (2024), I minori stranieri non accompagnati fra tutela delle vulnerabilità e gestione emergenziale del fenomeno. *Democrazia e Diritti Sociali*, n. 2: 101 ss.

Barnabà S. (2024), *Minori stranieri non accompagnati in Italia: l'emergenza migranti è più un'emergenza diritti*. In: Centro Studi e Ricerche Idos, a cura di, Dossier statistico Immigrazione. Roma: Edizioni Idos, 165 ss.

Barzaghi A., a cura di (2024), *Nascosti in piena vista. Frontiera 18*. Roma: Save the Children Italia – ETS.

Belmonte F. (2022), *Lo sfruttamento dei braccianti migranti in agricoltura; il caporalato in Molise*. In Casavola H.C., Corazza L., Savino M., a cura di, Migranti, territorio e lavoro. Le strategie d'integrazione. Catanzaro: Rubbettino, 101 ss.

Bertozzi R., Consoli T. (2017), Flussi migratori, nuove vulnerabilità e pratiche di accoglienza. *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 1: 3 ss.


63. Romagnoli 2015, 6.

64. Morozzo Della Rocca, 2017, 584 ss.

65. E, nello specifico, «le caratteristiche della società, della sua organizzazione politica e delle sue relazioni e, dunque, la proiezione delle attuali regole, di diritto e di fatto, del mercato del lavoro nella sua globalità (riferito tanto agli italiani quanto agli stranieri)»: D'Onghia 2022, 66 che richiama Sayad 2002.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Bracalenti R., Saglietti M. (2011), Lavorare con i minori stranieri non accompagnati. Voci e strumenti dal campo dell'accoglienza. Milano: FrancoAngeli.
Calvellini G. (2019), I richiedenti asilo nel diritto del lavoro italiano. *Lavoro e Diritto*, n. 4: 665 ss.
Cascone C. (2017), Brevi riflessioni in merito alla legge n. 47/17 (disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati: luce ed ombre. *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, n. 2: 1 ss.
Congia S. (2024), Il passaggio alla maggiore età. Il Dpr n. 191/2022 – Le modifiche introdotte con il decreto c.d. Cutro. *Minorigiustizia*, n. 1: 108 ss.
Conigliaro P., Di Patrizio F., Serusi R. (2024), Vulnerabilities in migration: the case of unaccompanied minors in Italy. *Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica*, n. 3: 123 ss.
Consito M. (2020), L'accoglienza e il trattenimento del richiedente asilo dopo il c.d. decreto immigrazione 2020: tra (tiepidi) ritorni al passato e nuove restrizioni. *ADiM Blog*, Analisi & Opinioni: 1 ss.
Corazza L (2025), Il futuro delle aree interne. Lavoro e cittadinanza per un nuovo equilibrio dei luoghi. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1: 9 ss.
Coresi F. (2025), *Il monitoraggio (im)possibile di un sistema di accoglienza al collasso*. In: Centro Studi e Ricerche Idos, a cura di, *Dossier statistico Immigrazione.* Roma: Edizioni Idos, 151 ss.
Cornice A., Rizzo A. (2019), *La tutela dei minori stranieri non accompagnati. Un confronto tra fonti internazionali, europee e recenti dispositivi dell'ordinamento italiano*. Roma: Inapp.
Cukani E. (2019), Soggetti vulnerabili e tutela dei diritti: il caso dei minori stranieri non accompagnati. *Consulta online*, n. 2: 257 ss.
De Michiel F. (2020), La protezione e l'inserimento lavorativo dei minori stranieri non accompagnati. *Lavoro e diritto*, n. 1: 89 ss.
D'Onghia M. (2022), *Il lavoro (regolare) come strumento d'integrazione e inclusione sociale dei migranti*. In Casavola H.C., Corazza L., Savino M., a cura di, *Migranti, territorio e lavoro. Le strategie d'integrazione*. Catanzaro: Rubbettino, 51 ss.
Della Puppa F., Piovesan S. (2022), *Gli immigrati nell'agricoltura trentina. Incrinatura di un modello, tra trasformazioni del reclutamento e tendenze alla "rifugizzazione".* In: Casavola H.C., Corazza L., Savino M., a cura di, *Migranti, territorio e lavoro. Le strategie d'integrazione*. Catanzaro: Rubbettino, 117 ss.
De Martino C. (2022), Il d.l. 73/2022 sul rilascio del nulla osta al lavoro: un'opportunità non priva di rischi. *ADiM Blog*, Analisi & Opinioni: 1 ss.
Fiore O. (2024), Minori stranieri non accompagnati: dalla tutela alla diffidenza. Il cambiamento di prospettiva nelle riforme contenute nel d.l. 133/2023. *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, n. 1: 1 ss.
Giovannetti M. (2017), Il sistema di accoglienza e protezione per richiedenti asilo e rifugiati nei piccoli comuni italiani. *Contesti. Città, territori, progetti*, n. 1-2: 16 ss.
Guarnier T., *Orizzonti obbligati. I limiti incontrati dai minori stranieri non accompagnati nell'esercizio del diritto di partecipazione alla vita culturale e artistica.* In: Anzaldi



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

A., Guarnier T., a cura di, *Viaggio nel mondo dei minori stranieri non accompagnati: Un'analisi giuridico-fattuale*, vol. III. Roma: Edizioni Fondazione Basso, 12 ss.
Iafrate L. (2023), La conversione dei permessi di soggiorno per i minori stranieri non accompagnati neomaggiorenni a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 50/2023. *ADiM Blog*, Analisi & Opinioni: 1 ss.
Loprieno D. (2022), *Accoglienza, integrazione e sviluppo: l'esperienza calabrese*. In: Casavola H.C., Corazza L., Savino M., a cura di, *Migranti, territorio e lavoro. Le strategie d'integrazione*. Catanzaro: Rubbettino, 157 ss.
Lo Schiavo L., Bellinvia T. (2024), *I minori stranieri non accompagnati e la transizione all'età adulta tramite formazione e lavoro*. In: Centro Studi e Ricerche Idos, a cura di, Dossier statistico Immigrazione. Roma: Edizioni Idos, 258 ss.
Mondello M. (2025), Accoglienza e accertamento dell'età per i minori stranieri non accompagnati: alcune considerazioni critiche sul d.l. 133/2023. *ADiM Blog*, Analisi & Opinioni: 1 ss.
Morozzo della Rocca P. (2017), Luci e ombre della nuova disciplina sui minori stranieri non accompagnati. *Politica del diritto*, n. 4: 581 ss.
Omizzolo M. (2022), *Immigrazione, lavoro e sfruttamento nell'Italia contemporanea*. In: Casavola H.C., Corazza L., Savino M., a cura di, *Migranti, territorio e lavoro. Le strategie d'integrazione*. Catanzaro: Rubbettino, 83 ss.
Pergolizzi L. (2022), Il procedimento di conversione del permesso di soggiorno per minore età in altro titolo di soggiorno (nota a Tar Piemonte, sez. I, 5.5.2022 n. 424). *ADiM Blog*, Osservatorio della Giurisprudenza: 1 ss.
Petti G. (2022), La gabbia d'acciaio dei giovani migranti. I diritti dei minori stranieri non accompagnati. *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 1: 71 ss.
Romagnoli U. (2015), La ruga dello statuto dei lavoratori. *Diritti Lavori Mercati*, n. 5: 5 ss.
Rozzi E. (2025), *Minori stranieri non accompagnati: tra persistenti violazioni dei diritti e nuovi rischi all'orizzonte*. In: Centro Studi e Ricerche Idos, a cura di, Dossier statistico Immigrazione. Roma: Edizioni Idos, 166 ss.
Rozzi E., Console M., a cura di (2014), *Minori stranieri e diritto all'istruzione e alla formazione professionale. Sintesi della normativa vigente e delle indicazioni ministeriali (aggiornata con le Linee guida del MIUR del febbraio 2014)*, testo disponibile al sito: *www.piemonteimmigrazione.it/*, consultato il 5.12.2025.
Sayad (2002), *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*. Milano: Raffaello Cortina Editore.
Savino M. (2022), Immigrazione. *Enc. dir.*, III. Milano: Giuffrè, 599 ss.
Sciacovelli A.L. (2022), *La protezione del minore migrante in Europa. Profili di diritto internazionale ed europeo*. Napoli: Editoriale Scientifica.
Tigani M., Viale V. (2024), Il "prosieguo amministrativo" come misura di integrazione di lungo periodo (nota a T. min. Messina 23.4.2024). *Minorigiustizia*, n. 1, 148 ss.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

# Sezione III

# Mercato del lavoro e formazione

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

# 8
# L'accesso all'istruzione superiore e il riconoscimento dei titoli accademici dei richiedenti e titolari di protezione internazionale: profili normativi, criticità applicative e modelli di inclusione

*di Vincenzo Del Gaiso**

Sommario: 1. Introduzione e obiettivi della ricerca – 2. Inquadramento normativo: fonti internazionali e unionali. La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e i Patti Onu – 2.1 La Convenzione di Ginevra del 1951 e la Convenzione di Lisbona del 1997 – 2.2 Il Global Compact on Refugees – 2.3 La Direttiva 2011/95/UE sulle qualifiche – 3. L'ordinamento italiano: il fondamento costituzionale del diritto all'istruzione – 3.1 Il Testo Unico sull'Immigrazione e il d.l. n. 113/2018 – 4. La situazione critica dei richiedenti asilo: esclusione sistemica – 5. Il problema del riconoscimento dei titoli accademici e il programma Cimea for Refugees – 6. Il concetto di "corridoi universitari" nel diritto internazionale. Il progetto Unicore – 6.1 Le buone prassi di atenei innovatori: modelli di inclusione – 7. Proposte di riforma e conclusioni.

## 1. Introduzione e obiettivi della ricerca

L'accesso all'istruzione[1] superiore rappresenta un diritto fondamentale[2] e

* Assegnista di ricerca in Diritto del Lavoro presso il Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi del Molise, Via Francesco De Sanctis, 86100 Campobasso. E-mail: vincenzo.delgaiso@unimol.it.

1. La giurisprudenza costituzionale ha operato una distinzione concettuale tra «insegnamento», «istruzione» ed «educazione»: il primo è inteso come l'attività del docente volta a trasmettere conoscenze agli studenti nei diversi ambiti del sapere; il secondo come «l'effetto intellettivo» derivante da tale attività; il terzo, infine, come «l'effetto finale» del processo formativo della persona che investe tutte le sue dimensioni (cfr. C. Cost. 4.2.1967 n. 7, testo disponibile al sito: *https://giurcost.org/decisioni/1967/0007s-67.html*, consultato il 10 febbraio 2026). Sul concetto di istruzione, v. *ex multis*: Crisafulli, 1957, 261; Pototschnig, 1961, 405 ss.; Poggi, 2019, 101; Cafiero, 2020, 8 ss.

2. L'istruzione costituisce quella «forza benigna» che concorre a contrastare le disparità economiche e sociali e deve essere garantita a tutti, prescindendo da particolari condizioni e status (cfr. Volpato, 2023, 194; Borgono Re, 2024, 157). In dottrina, cfr. anche Gilchrist, 2018, 645 ss.; Marchisio, 2018, 267 ss.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

sociale[3], essendo un elemento cardine a garanzia della dignità[4] umana e dello sviluppo personale[5]. Per i cittadini di paesi terzi richiedenti o titolari di protezione internazionale, tuttavia, tale diritto si traduce spesso in un ostacolo insormontabile, più che in un'opportunità concretamente perseguibile. Le lacune legislative generano una situazione per la quale l'effettivo accesso all'istruzione superiore dipende meno dai principi di merito e di capacità[6], e più da fattori estrinsechi quali, in primis, il tipo specifico di protezione (o mancanza di protezione) formalmente riconosciuto (v. § 3.1 e 4). La situazione è particolarmente critica in Italia, ove il quadro normativo presenta incongruenze sistemiche dalle quali conseguono disparità di trattamento – in special modo per coloro che non hanno ancora ottenuto un riconoscimento formale dello status di protezione[7] – difficilmente compatibili con i principi costituzionali della proporzionalità e della ragionevolezza (v. § 3 ss.).

La ricerca si propone di delineare – seppur brevemente – il panorama normativo, individuando i vuoti regolamentari e proponendo soluzioni – coerenti con i principi costituzionali e internazionali – volte a superare gli ostacoli all'accesso all'istruzione superiore per i cittadini extra-Ue in stato di protezione e richiedenti asilo. Saranno altresì individuate alcune *buone* prassi operative all'interno del sistema universitario italiano.

## 2. Inquadramento normativo: fonti internazionali e unionali. La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e i Patti Onu

Il diritto all'istruzione superiore per i titolari di protezione internazionale e i richiedenti asilo è disciplinato da un articolato corpus normativo multilivello: internazionale, unionale e nazionale. La presente indagine segue un metodo progressivo ascendente, muovendo dalle fonti internazionali fino a giungere, in modo progressivo, a quelle nazionali. Tale approccio si pone l'o-

3. Benvenuti, 2014, 1 ss. I diritti sociali rivestono «il duplice ruolo di strumento sia di attuazione che di possibile ulteriore perfezionamento del principio democratico, in quanto consentono l'effettiva partecipazione di ciascun individuo alla vita politica ed economica del paese, tutelando in tal modo il substrato di valore della democrazia stessa rappresentato dalla pari dignità di ciascun uomo» (cfr. Politi, 2006, 1025).

4. Di Stasi, 2019, 861; Flick, 2014, 1 ss.

5. In relazione al legame tra diritto all'istruzione e il principio personalista, cfr. Rossi, Addis, Biondi Dal Monte, 2016, 2 ss.; Calvano, 2019, 156.

6. V. *ex multis* art. 34, c. 3, Cost.

7. Sull'evoluzione della normativa comunitaria in materia di diritto di asilo, cfr. Bonetti, 2016, 143 ss.; Favilli, 2018, 28 ss.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

biettivo di identificare sia il quadro di riferimento vincolante entro il quale l'ordinamento italiano deve operare, sia di valutare la conformità della legislazione nazionale rispetto agli obblighi assunti a livello internazionale e unionale.

Tra i fondamenti giuridici del diritto all'istruzione annoveriamo la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani[8] (Udhr), adottata il 10 dicembre 1948. Un testo da cui si evince un'interdipendenza[9] tra «destino dei singoli e destino delle comunità, tanto da considerare irraggiungibile una condizione di generale libertà e giustizia per i popoli se non sono anzitutto garantiti i diritti fondamentali delle persone»[10]. Tra questi ultimi, tenendo fede al nostro tema, vi è quello relativo all'istruzione, previsto e disciplinato dall'art. 26, il cui contenuto si articola in una duplice struttura, ciascuna corrispondente a specifiche dimensioni e obiettivi del diritto medesimo.

Il primo comma enfatizza la dimensione istituzionale, imponendo agli stati l'obbligo di attuare politiche pubbliche volte ad assicurare: la gratuità almeno dell'istruzione elementare e fondamentale; l'obbligatorietà dell'istruzione elementare; l'accessibilità generalizzata all'istruzione professionale e tecnica; l'accesso all'istruzione superiore secondo principi meritocratici e non discriminatori. Tali obblighi[11] costituiscono vincoli positivi che gli stati contraenti devono rispettare mediante azioni legislative e amministrative concrete.

Il secondo comma, invece, articola tre dimensioni complementari e interconnesse del significato, del valore e degli obiettivi del diritto all'istruzione. La prima è personale: l'istruzione deve orientarsi al pieno sviluppo della personalità umana, riconoscendo in ogni individuo il potenziale di capacità da sviluppare pienamente. La seconda è sociale: l'istruzione deve rafforzare il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, promuovendo una cittadinanza consapevole e responsabile. La terza è politica: l'istruzione deve

8. Testo disponibile al sito: *www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/DICHIARAZIONE_diritti_umani_4lingue.pdf*, consultato il 10 febbraio 2026. Sulla necessità che l'Unione Europea aderisca agli strumenti internazionali e si conformi alle interpretazioni delle corti sovranazionali, al fine di garantire un'applicazione uniforme del diritto internazionale in materia, si veda De Schutter, De Jesús Butler, 2008, 277 ss.

9. Douglas Fry, 2010, 208 ss.

10. Borgono Re, 2024, 155.

11. Pur non possedendo, in sé, valore giuridico vincolante, la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani è oggi generalmente riconosciuta dalla dottrina quale fonte di principi fondamentali che hanno acquisito natura di norme consuetudinarie del diritto internazionale, se non addirittura, in taluni aspetti, rango di *ius cogens*. In questa prospettiva, si ritiene che l'intero *corpus* della Dichiarazione possa ormai essere considerato parte integrante del diritto internazionale generale. De Jesus Butler, 2007, 34 ss. Più in generale cfr. Hust, 1996, 287 ss.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

promuovere comprensione, tolleranza e amicizia fra tutte le nazioni, i gruppi razziali e religiosi, contribuendo alla pace e alla coesione sociale globale.

L'articolo 26 coniuga vincoli positivi (dimensione istituzionale) con obiettivi valoriali e pedagogici (dimensioni personale, sociale e politica) e precisa, anche, che «l'istruzione superiore deve essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito».

Diritto, quest'ultimo, confermato e specificato dall'art. 13 del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (Icescr)[12]. La disposizione dell'Icescr garantisce, invero, l'accesso all'istruzione superiore, affermando che la medesima deve essere accessibile «a tutti su un piano d'uguaglianza, in base alle attitudini di ciascuno, con ogni mezzo a ciò idoneo»[13]. Il Comitato CESCR ha ulteriormente chiarito, mediante l'Osservazione Generale n. 13 dell'8 dicembre 1999, che gli stati contraenti hanno l'obbligo di non discriminare nell'accesso all'istruzione[14], anche sulla base dello status migratorio, richiedendo agli stati l'eliminazione di ostacoli normativi e amministrativi.

Appare dunque evidente, già in base all'art. 26 della Dichiarazione e ai successivi interventi del CESCR, che il diritto all'istruzione assume un carattere poliedrico, configurandosi al contempo come una prerogativa individuale, un obbligo positivo per gli ordinamenti nazionali, e uno strumento strategico di sviluppo di comunità inclusive, eque e stabili.

### *2.1. La Convenzione di Ginevra del 1951 e la Convenzione di Lisbona del 1997*

Il quadro normativo internazionale prevede specifiche disposizioni a tutela del diritto all'istruzione dei rifugiati, nonché misure volte a favorire il riconoscimento dei loro titoli di studio. In questo contesto, rilevante è la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati[15] che, mediante l'art.

12. Il Patto è stato adottato il 19 dicembre 1966 e ratificato dall'Italia con l. n. 881/1977.

13. Cfr. art. 13, c. 2, let. *c)*. Testo disponibile al sito: *https://unipd-centrodirittiumani.it/it/archivi/strumenti-internazionali/patto-internazionale-sui-diritti-economici-sociali-e-culturali-1966*, consultato il 10 febbraio 2026.

14. L'istruzione deve essere accessibile a tutti, specialmente ai gruppi più vulnerabili, in diritto e di fatto, senza discriminazione («education must be accessible to all, especially the most vulnerable groups, in law and fact, without discrimination on any of the prohibited grounds», cfr. l'Osservazione Generale n. 13 dell'8 dicembre 1999, testo disponibile al sito: *www.refworld.org/legal/general/cescr/1999/en/37937*, consultato il 10 febbraio 2026).

15. Adottata il 28 luglio 1951 ed emendata dal Protocollo di New York del 1967. Testo disponibile al sito: *www.unhcr.org/it/media/convenzione-ginevra-1951-pdf*, consultato il 10 febbraio 2026.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

22[16], impone agli stati ospitanti di garantire l'accesso all'istruzione primaria alle stesse condizioni previste per i cittadini, e di assicurare, per i gradi superiori[17], un trattamento il più favorevole possibile, comunque non inferiore a quello riservato agli altri stranieri[18] in generale.

La disposizione si estende all'accesso agli studi e al riconoscimento di certificati, diplomi e titoli universitari esteri, nonché alle tasse e alle borse di studio, impegnando esplicitamente gli stati a facilitare la validazione dei titoli conseguiti all'estero. Tuttavia, i rifugiati, non di rado e in conseguenza di molteplici fattori (v. § 5), sono spesso privi della documentazione originale completa. In risposta a tale problematica, la Convenzione sul riconoscimento dei titoli di studio universitari rilasciati nei paesi europei[19] prevede, mediante l'articolo VII, che i paesi firmatari devono adottare procedure per una valutazione equa delle qualifiche di coloro che hanno ottenuto titoli in un altro stato, compresi i rifugiati, richiedenti asilo e persone in situazioni simili, consentendo il riconoscimento in assenza di documentazione completa. La disposizione – di natura positiva e non meramente negativa – riconosce così che i rifugiati affrontano ostacoli particolari nella presentazione della documentazione e autorizza gli stati a sviluppare procedure di valutazione «appropriate». Queste ultime, ad esempio, potranno basarsi su colloqui approfonditi, valutazioni pratiche del percorso formativo, nonché test di competenza.

Fin dalla sua adozione, la Convenzione di Lisbona ha rappresentato un impegno vincolante degli stati europei di garantire procedure eque e accessibili anche ai rifugiati, stabilendo così uno standard minimo che gli ordinamenti interni hanno l'obbligo di rispettare e implementare[20].

16. Sull'interpretazione dell'art. 22, cfr. Robinson, 1953, 22 ss.; Weis, 1995, 115 ss.; Zimmermann, Dörschner, Machts, 2011, 1019 ss.; Hathaway, 2021, 757 ss.

17. Se da un lato vi era un ampio consenso sull'accesso incondizionato dei rifugiati all'istruzione primaria, la questione dell'accesso all'istruzione ai gradi superiori si è rivelata ben più complessa, suscitando posizioni molto diversificate tra le delegazioni presenti a Ginevra, cfr. Weis, 1995, 118; Hathaway, 2021, 745 ss.

18. La conferenza respinse anche il tentativo di Iugoslavia e Repubblica federale di Germania di estendere ai rifugiati il medesimo regime giuridico applicabile ai cittadini degli stati contraenti (Negozio, 2024, 312; Hathaway, 2021, 261 ss.).

19. Convenzione di Lisbona, adottata l'11 aprile 1997 e ratificata dall'Italia con l. n. 148/2002.

20. Nel 2017 il Comitato della Convenzione sul riconoscimento delle qualifiche, istituito sulla base dell'art. X, ha emesso un *memorandum*, finalizzato in primo luogo a interpretare correttamente l'art. VII della Convenzione e in secondo luogo a reiterare la necessità di introdurre un sistema di certificazione dei titoli accademici dei rifugiati, senza oneri economici per il richiedente.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Nonostante l'architettura normativa internazionale progressivamente costruita dal 1948 al 1997, la realtà empirica dei rifugiati nel contesto contemporaneo evidenzia un grave divario[21] tra i diritti formalmente riconosciuti e il loro effettivo godimento[22].

### *2.2. Il Global Compact on Refugees*

Negli ultimi decenni il fenomeno dei migranti in ricerca di protezione internazionale ha assunto dimensioni significative nel contesto europeo. Secondo i dati dell'Agenzia delle Nazioni Unite per i Rifugiati (Unhcr), solamente il 7%[23] dei rifugiati ha accesso all'istruzione superiore: un dato che illustra una criticità sistemica, mostrando che i rifugiati continuino a essere emarginati dai percorsi educativi superiori, indipendentemente dalle loro capacità intellettuali o dal loro merito[24].

La comunità internazionale, riconoscendo la rilevanza della tematica, ha ribadito il ruolo centrale dell'istruzione superiore mediante il Global Compact on Refugees[25] (Gcr), adottato il 17 dicembre 2018 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Il Gcr, sebbene non sia giuridicamente vincolante in senso stretto al pari di un trattato internazionale, impone impegni politici e programmatici significativi per i paesi firmatari. Esso richiede agli stati di incrementare significativamente gli sforzi per assicurare la partecipazione effettiva all'istruzione superiore per i rifugiati, facilitare l'attestazione di equivalenza dei titoli accademici conseguiti all'estero, e per promuovere programmi innovativi di mobilità educativa.

Il Gcr dedica una sezione specifica alla «Education for Refugees», riconoscendo esplicitamente l'istruzione come «uno degli strumenti più potenti per lo sviluppo e l'empowerment dei rifugiati». Si sottolinea l'importanza dell'istruzione non solo per i benefici individuali – realizzazione

21. Si veda il report di Unhcr, 2023.

22. Per lungo tempo il tema dell'accesso effettivo all'istruzione superiore è stato relegato ai margini delle agende non solo dei tradizionali paesi di asilo, ma anche dei movimenti e delle organizzazioni per i diritti dei rifugiati e richiedenti asilo (cfr. Dryden-Person, 2010, 10 ss.).

23. Dati disponibili al sito: *www.unhcr.org/it/cosa-facciamo/istruzione/istruzione-universitaria/aiming-higher-puntiamo-piu-alto*, consultato il 10 febbraio 2026.

24. La strategia *Refugee education 2030* dell'Unhcr si pone l'obiettivo di raggiungere la quota del 15% dei rifugiati coinvolti nel sistema universitario degli stati di asilo, entro il 2030.

25. Testo disponibile al sito: *www.unhcr.org/media/global-compact-refugees-booklet*, consultato il 10 febbraio 2026.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

personale e sviluppo del potenziale umano – ma anche per quelli collettivi[26]: crescita economica, riduzione della povertà, coesione sociale e stabilità politica.

Il Gcr richiede agli stati di adottare misure concrete e specifiche per: i) assicurare che tutti i rifugiati in età scolare siano ammessi all'educazione primaria entro il primo anno di arrivo nel paese ospitante e all'educazione secondaria nel giro di tre anni; ii) incrementare significativamente l'accesso all'istruzione superiore mediante borse di studio dedicate, riconoscimento dei titoli e programmi di ammissione complementari quali i corridoi universitari; iii) sviluppare partnership strategiche tra università ospitanti e università nei paesi di origine o di transito al fine di facilitare la mobilità accademica e il trasferimento di crediti. Tra i soggetti destinatari di tali azioni, rinveniamo anche i «richiedenti asilo, *returned refugees, internally displaced persons (IDPs) e host communities*». È un perimetro applicativo rilevante – specialmente in relazione all'ordinamento italiano – poiché implica che gli obblighi di inclusione educativa dovrebbero, condivisibilmente, applicarsi anche ai richiedenti protezione internazionale in attesa di una decisione formale sulla loro richiesta di asilo, e quindi non solo ai titolari di protezione formalmente riconosciuta (v. § 3.1 e 4). Inoltre, il Gcr promuove i corridoi universitari (v. § 6) come strumento complementare e innovativo di partecipazione all'istruzione superiore per i rifugiati meritevoli, incoraggiando gli stati e le istituzioni universitarie a sviluppare tale modello.

Nell'ottica del Gcr deve essere valutata positivamente la successiva attività dell'Unesco che, grazie anche al supporto dell'Unhcr, ha adottato nel 2019 la Convenzione Mondiale sul Riconoscimento delle Qualifiche relative all'Istruzione Superiore. Quest'ultima impegna gli stati aderenti ad adottare tutte le misure necessarie per garantire una valutazione equa ed efficace della sussistenza dei requisiti richiesti per l'accesso all'istruzione superiore, la prosecuzione degli studi universitari o l'esercizio di un'attività professionale da parte di rifugiati e sfollati, anche nell'impossibilità di fornire una documentazione formale attestante i titoli di studio o la formazione pregressa conseguiti in un altro stato (v. art. 7 della Convenzione).

26. Negozio, 2024, 310; si vedano anche le riflessioni di Badie, 2023, 672.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

### *2.3. La Direttiva 2011/95/UE sulle qualifiche*

Il quadro normativo europeo ha progressivamente rafforzato – e anche anticipato[27] – la disciplina del diritto all'istruzione[28] per i beneficiari di protezione internazionale. Un momento rilevante è segnato dalla Direttiva 2011/95/UE[29] del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 (Direttiva Qualifiche).

La Direttiva sancisce norme comuni relative allo status di rifugiato, secondo la definizione della Convenzione di Ginevra del 1951, e allo status di protezione sussidiaria[30] per coloro che non rientrano nella definizione di rifugiato, ma corrono un rischio concreto di danno grave[31] qualora ritornassero nel paese di origine.

L'articolo 27, paragrafo 2, riconosce ai beneficiari della protezione internazionale il diritto di accedere al sistema di istruzione del paese ospitante secondo le stesse modalità previste per i cittadini di stati terzi regolarmente soggiornanti. La disposizione prevede uno standard minimo di protezione nel contesto europeo, confermando quanto già previsto dall'art. 22 della Convenzione di Ginevra. Tuttavia, la Direttiva Qualifiche contiene una limitazione significativa: il considerando 43 esclude esplicitamente dall'applicazione dell'articolo 27, paragrafo 2, le «agevolazioni finanziarie accordate dagli Stati membri per promuovere l'istruzione».

Una scelta normativa che legittima gli Stati a riservare trattamenti finanziari differenziati[32], con il risultato di poter escludere i titolari di protezione

27. L'art. 7 della Convenzione Unesco del 2019 ha preso come modello proprio l'art. VII della Convenzione di Lisbona.

28. Il diritto rientra tra quelli fondamentali della persona ai sensi dell'art. 14 della Carta dei Diritti Fondamentali.

29. La Direttiva è stata recepita dall'Italia con d.lgs. n. 251/2007. Si veda anche l'art. 14 della Direttiva Accoglienza, 2013/33/UE.

30. La protezione sussidiaria è stata introdotta dalla direttiva 2004/83/CE, poi modificata dalla direttiva 2011/95/UE.

31. Con ciò si intendono forme gravi di persecuzione quali la condanna a morte, la tortura, i trattamenti inumani o degradanti, nonché le minacce significative alla vita e all'integrità personale derivanti dalla violenza indiscriminata in contesti di conflitto armato (v. Rossi, 2021).

32. Cfr. Peers, Moreno-Lax, Garlick, Guild, 2016, 172 ss. Sul punto giova ricordare l'orientamento della Corte costituzionale (C. Cost. 19.10.2016 n. 275, testo disponibile al sito: *www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2016/275*, consultato il 10 febbraio 2026) in base al quale la tutela costituzionale dei diritti incomprimibili prevale sul principio dell'equilibrio finanziario, poiché è la garanzia dei primi «ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionare la doverosa erogazione» (Furno, 2017, 18).



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

internazionale da misure fondamentali di sostegno economico, quali borse di studio, finanziamenti agevolati, riduzioni tariffarie e benefici abitativi. Una tale esclusione risulta particolarmente grave dal punto di vista della proporzionalità e dell'equità poiché i titolari di protezione dispongono tipicamente di risorse economiche estremamente limitate, avendo perduto completamente i beni accumulati nel paese di origine e trovandosi in situazioni di vulnerabilità strutturale.

In conclusione, sebbene ai titolari di protezione internazionale sia formalmente riconosciuto il diritto di accedere al sistema universitario, l'esclusione dai meccanismi di sostegno economico può tradursi in una negazione alla fruizione effettiva agli studi.

## 3. L'ordinamento italiano: il fondamento costituzionale del diritto all'istruzione

È opportuno, per brevi cenni, richiamare gli articoli e i principi fondamentali, partendo da quelli costituzionali, dell'ordinamento italiano, relativi al diritto all'istruzione superiore e al suo esercizio da parte dei richiedenti o titolari di protezione internazionale.

La Costituzione riconosce il diritto all'istruzione come valore fondamentale e inviolabile della Repubblica italiana[33]. Inoltre, il merito personale e la capacità intellettuale individuale – non lo status economico, la cittadinanza, l'origine geografica o altre circostanze estrinseche – costituiscono i criteri legittimi per l'accesso ai gradi superiori[34] dell'istruzione universitaria. Tale assetto si fonda sul riconoscimento del "merito" quale criterio di selezione teoricamente[35] neutro, ancorato alle qualità intrinseche della persona, piuttosto che a fattori esterni potenzialmente discriminatori. È compito primario della Repubblica, d'altronde, «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori

33. Cfr. gli articoli 33 e 34 della Costituzione.

34. Va ricordato che una parte della dottrina ha operato una distinzione concettuale tra il «diritto all'istruzione», riferito all'istruzione inferiore e spettante a tutti gli alunni soggetti all'obbligo scolastico, e il «diritto allo studio», concernente invece i gradi più elevati dell'istruzione, ovvero la possibilità di «raggiungere i livelli più alti degli studi», il cui esercizio è riconosciuto non universalmente, bensì ai soggetti «capaci e meritevoli», purché «privi di mezzi» (cfr. Bolognese, 2024).

35. L'operatività del criterio è inevitabilmente mediata da fattori socio-economici.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

all'organizzazione politica, economica e sociale del paese»[36]. Siamo dinanzi a un obbligo, positivo e non derogabile dello stato, di intervenire attivamente e concretamente per rimuovere le barriere che impediscono alle persone di esercitare pienamente i loro diritti fondamentali. Il principio, pur essendo formalmente rivolto ai «cittadini», viene esteso dalla giurisprudenza costituzionale anche ai non cittadini che risiedono sul territorio italiano. La Corte Costituzionale, invero, ha sviluppato nel corso dei decenni una giurisprudenza consolidata secondo cui trattamenti differenziati tra cittadini e stranieri sono costituzionalmente ammissibili unicamente in presenza di una scelta normativa non irrazionale, o peggio arbitraria, che persegua finalità costituzionalmente legittime nel rispetto del principio della «pari dignità sociale»[37]. Una posizione «che ruota attorno al valore del libero sviluppo della personalità»[38] e a favore di una universalizzazione dei diritti sociali «riferiti alla persona in quanto tale, o – se si vuole – all'*uomo* (art. 2 Cost.) in quanto uomo»[39].

Tale orientamento riveste una importanza fondamentale nel contrasto delle discriminazioni sistemiche e strutturali di cui soffrono i richiedenti la protezione internazionale, nel contesto di inclusione all'istruzione superiore in Italia.

Se questi sono i principi e gli orientamenti costituzionali, la domanda che emerge naturalmente è: come viene garantita l'effettività[40] delle disposizioni e dei principi testé richiamati?

### *3.1. Il Testo Unico sull'Immigrazione e il d.l. n. 113/2018*

In Italia, il Testo Unico sull'Immigrazione (Tui, d.lgs. n. 286/1998) include uno degli articoli più rilevanti in materia di accesso all'istruzione superiore per i migranti. L'articolo 39, comma 5[41], del Tui, invero, disciplina il

36. V. art. 3, comma 2, della Costituzione.

37. Cfr. C. Cost. 19.7.2020 n. 186, testo disponibile al sito: *www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2020/186*, consultato il 10 febbraio 2026; C. Cost. 25.1.2022 n. 19, testo disponibile al sito: *www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2022/19*, consultato il 10 febbraio 2026; C. Cost. 11.1.2022 n. 54, testo disponibile al sito: *www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2022/54*, consultato il 10 febbraio 2026; C. Cost. 8.2.2022 n. 67, testo disponibile al sito: *www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2022/67*, consultato il 10 febbraio 2026.

38. Ruotolo, 2012, 138 e 139.

39. Lamberti, 2022, 18 e 19.

40. Groppi, 2024, 431 ss., secondo cui «le norme costituzionali si collocano all'origine della catena normativa […] che implica innumerevoli passaggi prima di arrivare a produrre un impatto sulla realtà». Cfr. anche cfr. Bolognese, 2024, e Pezzini, 2001, 195 ss.

41. Il presente comma è stato oggetto di modifica ad opera dell'art. 1, c. 1, lett. p), del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla l. 1° dicembre 2018, n. 132.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

diritto di accedere ai corsi universitari «a parità di trattamento con i cittadini italiani» a specifiche categorie di stranieri, tra cui rientrano i titolari di permesso di soggiorno per asilo (rifugiati secondo la Convenzione di Ginevra); per protezione sussidiaria; per protezione speciale. E – a seguito dell'attuazione della dir. CE n. 55/2001[42] – sono inclusi anche i beneficiari della protezione temporanea per gli sfollati in conseguenza di conflitti internazionali. Una questione interpretativa di cruciale importanza riguarda la natura dell'elenco: deve essere considerato tassativo oppure meramente esemplificativo?

L'analisi logica e sistematica della norma – ma anche il dibattito parlamentare che ha condotto all'approvazione della l. n. 189/2002[43] – propende per la tesi che l'elenco sia tassativo[44]. La scelta del legislatore, d'altronde, di enumerare nominativamente le categorie protette implica che quelle non menzionate siano automaticamente escluse dal regime di parità di trattamento. Ed ancora, l'esame dei dibattiti parlamentari che hanno preceduto la modifica dell'art. 39, comma 5, Tui, rivela che tale esclusione non rappresenta un'omissione accidentale, bensì una deliberazione consapevole: alcuni parlamentari[45] evidenziarono apertamente il carattere discriminatorio e intollerante «nei confronti dell'immigrazione».

Passando al d.lgs. n. 251/2007, l'articolo 26, comma 3-*bis*[46], prevede che le amministrazioni competenti individuino «sistemi appropriati di valutazione» dei titoli conseguiti all'estero dai titolari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria: è il tentativo dell'ordinamento italiano di implementare concretamente l'articolo VII della Convenzione internazionale di Lisbona

42. L'art. 14 della Direttiva sancisce che gli «Stati membri possono consentire agli adulti che godono della protezione temporanea di accedere al sistema educativo generale». In fase di recepimento della Direttiva, il legislatore italiano ha affidato ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri la competenza a decidere sull'accesso al sistema di istruzione da parte dei titolari di protezione temporanea. Quest'ultima è stata attivata (d.p.c.m. 28.3.2022, in GU n. 89/2022) dal Governo italiano nel 2022, a seguito della decisione del Consiglio dell'Unione Europea di constatare la presenza di un afflusso massiccio di sfollati provenienti dall'Ucraina. Il decreto di attuazione ha previsto il riconoscimento, in favore dei titolari di protezione temporanea, del diritto di accesso all'istruzione superiore a condizioni di parità rispetto sia agli stranieri di cui all'art. 39 del Tui, sia ai cittadini italiani. In dottrina, cfr. Negozio, 2024, 315; Di Filippo, Acosta Sanchez, 2022, 947 ss.

43. La modifica dell'art. 39, c. 5, del Tui è stata proposta dal Governo nell'ambito del processo di approvazione della l. n. 189 del 2002 (v. emendamento 20.0.102, approvato dal Senato della Repubblica).

44. Negozio, 2024, 317.

45. Grignaffini, in AP Camera, sed. 30.5.2002, su bit.ly/3V5Iyxe; De Simone, in AP Camera, sed. 30.5.2002, su bit.ly/3V5Iyxe. Negozio, 2024, 318 e nt. 37-38.

46. Il comma è stato introdotto con il d.lgs. n. 18 del 21 febbraio 2014.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

del 1997. Tuttavia, la formulazione della norma risulta non sufficientemente specifica: non identifica chiaramente quali siano le «amministrazioni competenti» responsabili della valutazione, né fornisce indicazioni dettagliate sui «sistemi appropriati» da applicare, né precisa tempistiche processuali.

Tale lacuna normativa, combinata con l'assenza di indicazioni amministrative vincolanti, ha determinato l'inapplicazione pratica della disposizione per anni, fino all'istituzione del programma Cimea for Refugees del 2017 (v. § 5), rivelando un'inadeguatezza strutturale nell'implementazione dei principi internazionali di protezione dei titoli accademici.

## 4. La situazione critica dei richiedenti asilo: esclusione sistemica

L'analisi della normativa italiana evidenzia una significativa lacuna legislativa in relazione alla condizione giuridica dei richiedenti asilo, ossia di coloro che hanno presentato domanda di protezione internazionale, ma sono in attesa di una decisione amministrativa. A differenza dei titolari di protezione riconosciuta (rifugiati, protezione sussidiaria, speciale o temporanea), i richiedenti asilo risultano sistematicamente[47] esclusi dalla fruizione del diritto all'istruzione superiore e dall'iter tracciato dal d.lgs. 251/2007 in tema di riconoscimento dei titoli conseguiti all'estero. Tale esclusione discende, come abbiamo potuto evincere, direttamente dalla formulazione dell'articolo 39, comma 5, del Tui, che non include il permesso di soggiorno per richiesta asilo (ex art. 4, comma 1, d.lgs. n. 142/2015), nell'elenco nominativo dei titoli che consentono l'accesso all'istruzione universitaria. Un'esclusione che, a parere di chi scrive, solleva significativi dubbi di legittimità costituzionale, in particolare rispetto al principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'articolo 3 della Costituzione. Secondo l'orientamento già menzionato della Corte[48], invero, le disparità di trattamento sono ammissibili solo se fondate su ragioni oggettive, non arbitrarie, e funzionali al perseguimento di giustificazioni ragionevoli[49], purché rispettose del principio di proporzionalità.

47. Se da un lato, l'Unione Europea prevede per tali soggetti la possibilità di accedere alla formazione professionale, indipendentemente dalla loro possibilità di esercitare una prestazione lavorativa nello Stato membro ospitante (cfr. art. 16 dir. Ue n. 33/2013); dall'altro, non è riconosciuto il diritto dei richiedenti la protezione ad accedere all'istruzione superiore. Sul punto, v. Ecre, 2023, p. 3; Negozio, 2024, 316.

48. C. Cost. 7.12.2005 n. 432, testo disponibile al sito: *www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2005/432*, consultato il 10 febbraio 2026.

49. C. Cost. 9.7.2020 n. 186, testo disponibile al sito: *www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2020/186*, consultato il 10 febbraio 2026; C. Cost. 3.7.2013 n. 202, testo di-



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Sono state avanzate diverse possibili giustificazioni a fondamento di tale esclusione, ma nessuna appare sufficientemente solida.

Una prima argomentazione[50] si basa sulla precarietà dello status giuridico del richiedente asilo, sostenendo che i richiedenti non dovrebbero avere accesso all'istruzione superiore poiché le loro condizioni di soggiorno sono precarie e temporanee, potendo essere rimpatriati in qualsiasi momento nel caso in cui la loro richiesta di protezione fosse rifiutata. Tuttavia, tale tesi si scontra con la realtà della prassi amministrativa italiana: i procedimenti di riconoscimento di protezione, come evidenziato anche dalla giurisprudenza costituzionale[51], possono protrarsi per anni, e durante questo periodo i richiedenti sono titolari di un permesso di soggiorno valido, riconosciuto dall'ordinamento italiano. La presunta precarietà dello status giuridico del richiedente non può costituire, dunque, una giustificazione ragionevole per l'esclusione dal diritto all'istruzione superiore, in quanto contraddetta sia dalla durata effettiva dei procedimenti amministrativi, sia dal riconoscimento formale di un titolo di soggiorno valido. Inoltre, in Italia, i corsi di laurea hanno generalmente durata triennale e biennale (per i corsi magistrali) e, pertanto, un richiedente asilo che intraprenda un corso di studi potrebbe avere la possibilità di completare il percorso accademico prima che si concluda il procedimento di riconoscimento della protezione. In presenza dei requisiti accademici e di merito, si darebbe, dunque, l'opportunità al richiedente di investire sulla propria formazione, evitando che trascorra tale tempo in modo improduttivo. A *fortiori ratione*, vi è la circostanza che la condizione del richiedente protezione internazionale tende a protrarsi nel tempo con una durata superiore a quelle riconducibili ai titoli di soggiorno che assicurano l'accesso agli studi universitari, ai sensi dell'art. 39 del Testo Unico sull'Immigrazione (si pensi, ad esempio, allo status di protezione temporanea, la cui durata, ai sensi dell'art. 4 della direttiva CE n. 5/2001, non può eccedere i tre anni).

sponibile al sito: *www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2013/202*, consultato il 10 febbraio 2026; C. Cost. 10.12.2013 n. 309, testo disponibile al sito: *www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2013/309*, consultato il 10 febbraio 2026; C. Cost. 27.1.2015 n. 22, testo disponibile al sito: *www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2015/22*, consultato il 10 febbraio 2026; C. Cost. 13.5.2015 n. 119, testo disponibile al sito: *www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2015/119*, consultato il 10 febbraio 2026; C. Cost. 7.10.2015 n. 230, testo disponibile al sito: *www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2015/230*, consultato il 10 febbraio 2026; C. Cost. 20.06.2018 n. 166, testo disponibile al sito: *www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2018/166*, consultato il 10 febbraio 2026.

50. Negozio, 2024, 320.

51. C. Cost. 9.7.2020 n. 186, testo disponibile al sito: *www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2020/186*, consultato il 10 febbraio 2026; e Negozio, 2024, 320.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Per le motivazioni su esposte, la presunta "transitorietà" non costituisce una motivazione sufficiente a giustificare un'esclusione così generalizzata dal diritto all'istruzione per i richiedenti la protezione internazionale.

Una seconda giustificazione, di natura più ideologica che giuridica, farebbe riferimento al rischio che l'ingresso ai percorsi accademici comporti una sorta di regolarizzazione permanente[52] e automatica per i richiedenti asilo. Anche questa tesi è debole poiché: *a)* l'iscrizione formale a un corso di studi universitario non conferisce di per sé il diritto di permanenza nel territorio italiano; *b)* l'ammissione a un percorso universitario, pur rilevante, non è di per sé sufficiente a giustificare il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di studio. Pertanto, anche in caso di ammissione a un percorso universitario, il richiedente protezione internazionale resta soggetto al regime giuridico connesso al proprio titolo di permesso di soggiorno, senza che ciò implichi automaticamente il passaggio a una diversa categoria di permesso. Un richiedente asilo potrebbe, quindi, teoricamente iscriversi all'università mantenendo il proprio status giuridico di richiedente protezione internazionale, senza necessità di richiedere un nuovo permesso di soggiorno per motivi di studio, sostituendo così il suo precedente permesso.

La sua permanenza in Italia resterebbe fondata sul permesso per "richiesta asilo" in corso di esame, permettendo così al richiedente di accedere all'istruzione superiore senza modificare il suo status migratorio formale. Inoltre, qualora una persona ricevesse un diniego definitivo e irrevocabile alla richiesta di protezione internazionale, ella avrebbe l'obbligo giuridico di lasciare il territorio italiano, in assenza di un diverso titolo di soggiorno formalmente valido e riconosciuto. La circostanza di aver completato con successo un corso di studi universitario, nonostante l'importanza individuale e sociale, non conferirebbe, dunque, alcun diritto autonomo di permanenza nel territorio italiano.

In definitiva, l'esclusione dei richiedenti asilo dal diritto all'istruzione superiore si fonda su argomentazioni non proporzionate e discriminatorie, in contrasto con i principi costituzionali e internazionali in materia di diritti umani.

52. Occorre sottolineare che lo status di richiedente protezione internazionale non comporta irregolarità di soggiorno, poiché il soggetto è titolare di un permesso valido e riconosciuto dall'ordinamento italiano (cfr. anche le osservazioni di Negozio, 2024, 320).



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

## 5. Il problema del riconoscimento dei titoli accademici e il programma Cimea for Refugees

Anche successivamente all'adozione della Convenzione di Lisbona del 1997, la validazione dei titoli di studio esteri continua a rappresentare uno degli ostacoli principali per i rifugiati che intendono accedere all'istruzione superiore. Le difficoltà derivano dalla combinazione di numerosi fattori strutturali e interconnessi[53]: *i)* la perdita della documentazione originale durante la fuga da contesti di persecuzione; *ii)* l'impossibilità di rivolgersi alle autorità educative del paese d'origine, spesso inaccessibili per via di conflitti armati, instabilità politica, ostilità diplomatica o corruzione sistemica; *iii)* le profonde differenze[54] tra i sistemi educativi nazionali; *iv)* l'assenza di accordi internazionali universali di riconoscimento reciproco, in particolare con i paesi non europei e con sistemi educativi non standardizzati; *v)* e la mancanza di referenti accademici in grado di attestare formalmente il percorso scolastico o universitario.

Il procedimento ordinario previsto per la validazione dei titoli esteri, applicabile a tutti gli stranieri – inclusi i rifugiati – provenienti da paesi esterni allo Spazio Europeo dell'Istruzione[55], si fonda sul rilascio della cosiddetta *dichiarazione di valore*. Questo documento, al quale non può essere riconosciuto un «ruolo decisivo»[56], è emesso dall'istituzione di origine, validato dalla rappresentanza diplomatica italiana nel paese d'emissione, e sottoposto a verifiche amministrative[57]. Tuttavia, tale procedura presuppone condizioni e requisiti spesso impossibili da soddisfare – per le ragioni sopra esposte – nel caso dei rifugiati. Questi ultimi, non di rado, perdono i propri documenti durante il viaggio, non hanno possibilità di contattare le autorità accademiche del paese d'origine e, in alcuni casi, non possono neppure fare affidamento sulla presenza diplomatica. Questo scenario configura una *barriera sistemica all'accesso all'istruzione superiore*, soprattutto per l'iscrizione ai corsi

53. Negozio, 2024, 324 ss.

54. Pur essendo la Convezione di Lisbona del 1997 volta a standardizzare il riconoscimento, le differenze strutturali tra i sistemi rimangono significati, specialmente quanto la documentazione è incompleta o non verificabile.

55. V. *https://education.ec.europa.eu/it/about-eea/the-eea-explained*, consultato il 10 febbraio 2026.

56. Tar Lazio, sez. I, 19.3.2024 n. 5406. La dichiarazione di valore non esclude il potere-dovere dell'amministrazione di compiere le proprie autonome valutazioni anche qualora la rappresentanza diplomatica interessata non abbia fornito il riscontro richiesto o l'abbia fornito in termini generici o insufficienti (cfr. C. Stato, sez. VI, 4.12. 2007 n. 2776).

57. La procedura, seppur formalmente semplice, è estremamente lunga (cfr. Negozio, 202, 324 ss.).



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

di laurea magistrale che richiede generalmente la certificazione di un titolo triennale.

In risposta a tali criticità e in adempimento dell'art. VII della Convenzione di Lisbona, nel 2017 il Cimea (Centro di Informazione sulla Mobilità e le Equivalenze Accademiche), con il sostegno del Ministero dell'Università e della Ricerca (Mur), ha istituito il programma "Cimea for Refugees"[58]. Il servizio fornisce gratuitamente attestati di comparabilità per i titoli di studio conseguiti all'estero da rifugiati e titolari di protezione sussidiaria, con l'obiettivo di facilitare l'accesso all'università.

La procedura è semplice ma metodologicamente strutturata: il richiedente presenta una domanda corredata da ogni documento disponibile, accompagnata da una dichiarazione personale sul percorso formativo seguito, le istituzioni frequentate e gli anni di studio completati. Sulla base di tali elementi, e attraverso ricerche documentali, contatti con enti esteri e valutazioni comparate, Cimea rilascia un attestato di comparabilità che descrive il livello del titolo estero in rapporto al sistema universitario italiano.

È importante sottolineare che l'attestato non ha valore di riconoscimento formale: la competenza decisionale resta in capo alle singole università. Tuttavia, rappresenta una valutazione scientifica e professionale, spesso determinante nel processo di ammissione.

Nonostante i suoi evidenti meriti, il programma presenta alcune criticità di inclusione. La gratuità del servizio è infatti limitata a rifugiati e titolari di protezione sussidiaria, escludendo i richiedenti la protezione internazionale, i titolari di protezione speciale e i beneficiari di protezione temporanea.

Questa restrizione appare difficilmente giustificabile, poiché anche tali categorie affrontano ostacoli nel reperimento della documentazione e nella procedura di riconoscimento. La delimitazione dei beneficiari appare motivata principalmente da esigenze amministrative e vincoli di bilancio, più che da effettive differenze nei bisogni educativi e giuridici delle varie categorie di protezione. Ne deriva una disomogeneità di trattamento che si pone in tensione rispetto al principio di uguaglianza sostanziale nell'accesso all'istruzione superiore.

58. Si veda quanto indicato sul sito Cimea, *www.cimea.it/pagina-cimea-for-refugees,* consultato il 10 febbraio 2026.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

## 6. Il concetto di "corridoi universitari" nel diritto internazionale. Il progetto Unicore

In linea con le raccomandazioni del Global Compact on Refugees e con le priorità operative espresse[59] dall'Unione europea, l'Italia ha introdotto negli ultimi anni canali innovativi[60] di accesso all'istruzione superiore per rifugiati, fondati sulla mobilità accademica. Tra questi, i "corridoi universitari" rappresentano un modello d'intervento originale che coniuga finalità umanitarie (inclusione dei rifugiati meritevoli nell'istruzione superiore) con obiettivi di gestione migratoria ordinata, attraverso procedure selettive, legali e sicure.

Il concetto di corridoio universitario nasce da una cooperazione strategica tra attori istituzionali e della società civile – tra cui Unhcr, governi nazionali, università e Ong – con l'obiettivo esplicito di creare percorsi legali e protetti per proseguire gli studi dopo la scuola secondaria, riducendo il ricorso a rotte migratorie irregolari e pericolose. A differenza dei tradizionali meccanismi di asilo, che operano in risposta a richieste presentate all'arrivo sul territorio, i corridoi universitari adottano un approccio proattivo: identificano studenti rifugiati meritevoli nei paesi di primo asilo, valutano le loro qualifiche e ne supportano l'accesso all'università.

Il progetto più strutturato in Italia in questo ambito è il programma "University Corridors for Refugees" (Unicore), promosso da Unhcr, Ministero degli Affari Esteri della Repubblica Italiana, oltre 30 atenei italiani e numerose organizzazioni della società civile. Unicore seleziona studenti rifugiati residenti in uno dei paesi concordati annualmente – principalmente in Africa e Medio Oriente – in base a criteri di merito accademico, conoscenza linguistica (soprattutto dell'inglese), motivazione e fattibilità del progetto di studio. I candidati ammessi ottengono un visto per motivi di studio – convertito, una volta giunti in Italia, in un permesso di soggiorno per motivi di studio – e accedono a corsi di laurea magistrale presso gli atenei aderenti, be-

59. Nel 2020 è stato approvato dalla Commissione europea il Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo con il quale si invitano gli stati membri a implementare i programmi di reinsediamento e i percorsi complementari di ingresso, tra i quali rientrano i programmi di ammissione umanitaria, di studio e di lavoro. Inoltre, in occasione della pubblicazione del Nuovo Patto, la Commissione ha emesso anche la racc. n. 1364/2020 con la quale si raccomanda di migliorare l'accesso alle università per i giovani che necessitano di protezione internazionale, consentendo loro di qualificarsi come studenti e considerando le particolari esigenze connesse alla loro condizione (cfr. Borraccetti, 2021, 9 ss.).

60. In tema di vie complementari di accesso al territorio, cfr. Wood, 2020, 1 ss.; Stoyanova, 2023, 164 ss.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

neficiando di borse di studio, tutoraggio accademico, supporto linguistico e programmi di integrazione socio-culturale.

Tra il 2017 e il 2023[61], secondo i dati ufficiali, Unicore ha favorito l'arrivo in Italia di un numero significativo di studenti rifugiati, con tassi di completamento dei corsi frequentemente superiori al 90%. Il programma è stato riconosciuto a livello internazionale come modello di buona prassi, ispirando iniziative analoghe in altri paesi europei, tra cui Germania, Regno Unito, Belgio e Paesi Bassi.

Nonostante i risultati positivi, Unicore presenta alcune criticità strutturali. In primo luogo, il numero di beneficiari resta limitato a poche decine di studenti all'anno[62]. In secondo luogo, il programma è rivolto esclusivamente ai corsi di laurea magistrale, escludendo chi desidera intraprendere un percorso triennale, spesso più adeguato a studenti che hanno appena concluso l'istruzione secondaria. Infine, e soprattutto, agli studenti selezionati viene rilasciato un permesso di soggiorno per studio, e non uno status di protezione internazionale (come il riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria).

Quest'ultimo aspetto pone rilevanti questioni giuridiche e operative. Il permesso per studio, infatti, non conferisce ai beneficiari gli stessi diritti riconosciuti ai titolari di protezione internazionale. Le conseguenze concrete sono numerose[63], ovvero: *a)* limitazioni al ricongiungimento familiare, riservato ai soli titolari di status di protezione; *b)* restrizioni all'attività lavorativa, con il limite massimo di 20 ore settimanali; *c)* esclusione da molte misure di welfare e assistenza sanitaria[64].

In definitiva, pur rappresentando un canale legale e virtuoso di accesso all'istruzione superiore, UNICORE riflette un impianto normativo che enfatizza la categoria dello studente straniero, piuttosto che quella del rifugiato protetto. Questa impostazione appare coerente con un contesto legislativo che, come evidenziato, lascia ampi margini di esclusione e diseguaglianza di trattamento.

61. Cfr. quanto indicato sul sito di *https://universitycorridors.unhcr.it/*, consultato il 10 febbraio 2026.

62. Nel 2024, i posti ammessi dalle Università che hanno preso parte al programma erano 67 (cfr. *https://universitycorridors.unhcr.it/*, consultato il 10 febbraio 2026).

63. Negozio, 2024, 333 ss. E anche, in relazione alla mobilità lavorativa, Vankova, 2022, 86 ss.

64. L'assistenza sanitaria è, invece, garantita ai sensi dell'art. 27 del d.lgs. n. 251/2007, ai titolari dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

### *6.1. Le buone prassi di atenei innovatori: modelli di inclusione*

Accanto alle iniziative promosse da governi e organizzazioni internazionali, diversi atenei italiani[65] hanno sviluppato autonomamente buone pratiche volte a facilitare l'accesso dei rifugiati e dei richiedenti asilo all'istruzione superiore. Queste azioni, spesso nate per iniziativa di docenti, ricercatori e personale amministrativo particolarmente sensibili ai temi dell'inclusione e dei diritti umani, testimoniano un forte senso di responsabilità civile da parte delle istituzioni accademiche e rappresentano esempi concreti di impegno per garantire il rispetto del principio dell'uguaglianza sostanziale.

Tra i casi più rilevanti, l'Università di Bologna[66] ha adottato una politica strutturata per favorire l'inclusione degli studenti in situazioni di protezione. In particolare, consente ai richiedenti asilo di iscriversi gratuitamente a singoli insegnamenti. I crediti formativi acquisiti durante i percorsi possono essere successivamente riconosciuti nel caso in cui lo studente, ottenuta la protezione internazionale, acceda a un corso di laurea. Questa misura costituisce una soluzione intermedia pragmatica che, pur rispettando i limiti normativi che escludono i richiedenti asilo dall'accesso diretto ai corsi di laurea, permette loro di avviare un percorso di studio formalmente valido.

Anche altre università hanno attivato iniziative significative. L'Università di Parma[67] ha implementato programmi di supporto linguistico e accademico destinati a rifugiati e richiedenti asilo, promuovendone attivamente l'inclusione nei corsi universitari. L'Università di Palermo[68] ha adottato un approccio ancora più inclusivo, assumendosi l'onere economico e amministrativo per il rilascio degli attestati di comparabilità Cimea nei confronti di categorie escluse dalla gratuità prevista a livello nazionale, come i richiedenti asilo, i titolari di protezione speciale e i beneficiari di protezione temporanea. Questa decisione consente di rimuovere una barriera economica rilevante, facilitando concretamente il processo di riconoscimento dei titoli di studio esteri.

Anche l'Università "La Sapienza"[69] di Roma ha ampliato la propria politica di inclusione, estendendo la gratuità del servizio Cimea ai titolari di protezione temporanea provenienti dall'Ucraina.

65. Cfr. De Maria, De Vincenzi, Ferrara, 2023, 198 ss. V. anche Piazza, Rizzari, 2019, 1 ss.

66. Cfr. il sito *www.unibo.it/it/studiare/borse-di-studio-e-agevolazioni/unibo-for-refugees*, consultato il 10 febbraio 2026.

67. Cfr. il sito *www.unipr.it/opportunita-per-rifugiati*, consultato il 10 febbraio 2026.

68. I risultati raggiunti dall'Università sono evincibile al seguente sito: *www.unipa.it/strutture/orientamento/progetto-unicore/index.html*, consultato il 10 febbraio 2026.

69. Cfr. il sito *www.uniroma1.it/it/borsa-di-studio/mur-crui-100-borse-di-studio-studenti-con-protezione-internazionale*, consultato il 10 febbraio 2026.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Queste esperienze, sebbene ancora limitate nel panorama nazionale, dimostrano come alcune università italiane, animate da una forte volontà istituzionale, siano in grado di attuare strategie efficaci per garantire accesso e inclusione, anche in assenza di un obbligo normativo vincolante. Tuttavia, l'assenza di una politica nazionale sistemica e coordinata genera una marcata disomogeneità territoriale, per cui l'accesso effettivo all'istruzione superiore per i rifugiati e soprattutto per i richiedenti asilo è condizionato in misura rilevante dalle singole scelte degli atenei, piuttosto che da un diritto garantito uniformemente su scala nazionale.

## 7. Proposte di riforma e conclusioni

La ricerca ha tentato di mettere in luce come il sistema italiano di accesso all'istruzione superiore per i richiedenti e i titolari di protezione internazionale sia strutturato secondo una logica stratificata, in cui il livello di tutela giuridica riconosciuto determina direttamente l'effettivo accesso ai diritti educativi e formativi. Sebbene tale articolazione possa, in astratto, essere giustificata dall'esigenza di differenziare i regimi giuridici applicabili alle varie categorie di migranti, essa produce effetti discriminatori evidenti, in particolare nei confronti dei richiedenti asilo, i quali risultano esclusi – certamente sul piano giuridico-formale – dai percorsi accademici.

I titolari di status di rifugiato e protezione sussidiaria godono del trattamento più favorevole, sia in relazione al diritto di accesso all'istruzione superiore, sia per quanto concerne le procedure di validazione delle qualifiche. I titolari di protezione speciale o temporanea si trovano, invece, in una posizione intermedia: è ammessa l'immatricolazione a corsi universitari, ma non si rinvengono procedure specifiche per la valutazione dei titoli accademici. Infine, il richiedente la protezione internazionale subisce il regime più sfavorevole, in quanto la normativa preclude l'accesso all'istruzione superiore e alle procedure semplificate di certificazione delle qualifiche. Questa esclusione, come si è visto, si fonda sulla formulazione restrittiva dell'articolo 39, comma 5, del Tui: dovrebbe essere oggetto di revisione e includere esplicitamente i richiedenti la protezione internazionale tra coloro che possono accedere ai corsi universitari e alle procedure per l'equipollenza dei titoli. Una simile modifica sarebbe coerente con i principi costituzionali di eguaglianza e ragionevolezza, oltre che con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia.

Per superare le attuali disparità e garantire una reale effettività del diritto allo studio, è inoltre indispensabile istituire un sistema nazionale omogeneo



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

per il riconoscimento dei titoli di studio esteri, fondato su procedure eque e flessibili che non richiedano necessariamente la presentazione di documentazione ufficiale completa. In tal senso, l'adozione di linee guida nazionali basate su colloqui, test di competenza e valutazione complessiva del percorso formativo potrebbe rispondere in modo più aderente alle esigenze specifiche di chi proviene da contesti di crisi.

Un altro passaggio cruciale consisterebbe nell'estendere la gratuità dei servizi offerti dal Cimea a tutte le categorie di protezione, comprese quelle che oggi ne sono escluse, come i richiedenti asilo, i titolari di protezione speciale e temporanea. Si tratterebbe di una misura di equità, che riconoscerebbe la comunanza dei bisogni reali di queste categorie, al di là delle distinzioni formali.

In parallelo, l'istituzione di un fondo nazionale permanente per il sostegno all'istruzione superiore dei richiedenti e titolari la protezione internazionale rappresenterebbe un investimento strategico di lungo periodo. Le risorse potrebbero finanziare programmi di supporto linguistico, tutoraggio accademico, assistenza economica e orientamento professionale post-laurea, rafforzando così l'inclusione e la partecipazione effettiva nel sistema universitario.

Un intervento altrettanto urgente riguarda il potenziamento strutturale del programma Unicore, il quale dovrebbe essere esteso sia in termini quantitativi – aumentando il numero di beneficiari – sia qualitativi, garantendo, ad esempio, un supporto post-laurea.

Inoltre, in un'ottica di modernizzazione del sistema, l'adozione di strumenti digitali innovativi, come le credenziali accademiche digitali e certificate, basate su tecnologie interoperabili (tra cui la blockchain), potrebbe semplificare e accelerare le procedure di riconoscimento dei titoli, rendendole più efficienti, sicure e accessibili a livello globale. Ed ancora, è indispensabile rafforzare in modo strutturato il coordinamento[70] tra università, autorità locali, Ministeri competenti, enti del terzo settore, al fine di costruire una governance integrata nell'ambito dell'istruzione superiore che accompagni i migranti lungo tutto il percorso di accesso, permanenza e transizione post-laurea.

In conclusione, investire nell'istruzione dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale non è solo un dovere morale, ma una scelta strategica di lungo periodo, essendo una leva essenziale per promuovere la coe-

70. Si vedano anche le osservazioni di UNHCR, 2019.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

sione sociale e contrastare la povertà intergenerazionale[71], al fine di costruire una società più giusta, inclusiva e «dialogante», nonché resiliente[72].

## Riferimenti bibliografici


Badie B. (2023). Inventare una grammatica dell'interdipendenza globale. *Aggiornamenti sociali*, 672.

Benvenuti M. (2014). *L'istruzione come diritto sociale*. In: Angelini F., Benvenuti M., a cura di, *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*. Napoli: Jovene Editore, 1 ss.

Bolognese E. (2024). L'effettività del diritto all'istruzione dei minori stranieri non accompagnati. *Dirittifondamentali*, 3.

Bonetti P. (2016). *I diritti dei non cittadini nelle politiche dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europe*a. In: Panzera C., Rauti A., Salazar C., Spadaro A., a cura di, *Metamorfosi della cittadinanza*. Napoli: Editoriale Scientifica, 143 ss.

Borgono Re D. (2024). L'istruzione superiore di studenti richiedenti asilo e rifugiati: un impegno per costruire futuro. *Eunomia*, 2: 155 ss.

Borraccetti M. (2021). Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo. *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, I: 9 ss.

Cafiero S. (2020). Recensione a Anna Maria Poggi, "Per un «diverso» Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro paese", il Mulino, Bologna. *Osservatorio AIC*, 2: 8 ss.

Calvano R. (2019). *Il diritto dovere all'istruzione*. In: Marone F., a cura di, *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale*. Napoli: Editoriale Scientifica, 156.

Caritas (2022). *L'Anello debole. Rapporto 2022 su povertà ed esclusione sociale in Italia*. Testo disponibile al sito: *www.caritas.it/presentazione-del-rapporto-2022-su-poverta-ed-esclusione-sociale-in-italia*, consultato il 10 febbraio 2026.

Crisafulli V. (1957). *La scuola nella Costituzione*. In: Aa.Vv., *Studi in onore di G. M. De Francesco*. Tomo II. Milano: Giuffrè, 261.

De Jesús Butler I. (2007). *Unravelling Sovereignty: Human Rights Actors and the Structure of International Law*. Antwerp: Hart, 34 ss.

De Jesús Butler I. (2008). Binding the EU to International Human Rights Law. *Yearbook of European Law*, 27: 277 ss.


71. Le indagini confermano il nesso tra povertà intergenerazionale e povertà educativa (cfr. Rapporto Caritas, 2022).

72. Cfr. anche l'art. 4 della Risoluzione adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 2015 che sancisce uno specifico impegno in tema di istruzione superiore, ovvero garantire «entro il 2030 ad ogni donna e uomo un accesso equo ad un'istruzione tecnica, professionale e terziaria – anche universitaria – che sia economicamente vantaggiosa e di qualità». V. anche le osservazioni di Morozzo della Rocca, 2023.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

De Maria F., De Vincenzi C., Ferrara B. (2023). Le azioni degli Atenei italiani ai rifugiati, ai richiedenti asilo e ai migranti: una prima mappatura. *Open Journal per la formazione in rete*, 23: 198 ss.
Di Filippo M., Acosta Sanchez M.A. (2022). La protezione temporanea, da oggetto misterioso a realtà operativa. *Ordine internazionale e diritti umani*, 947 ss.
Di Stasi A. (2019). *Brevi considerazioni intorno all'uso giurisprudenziale della nozione di dignità umana da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea*. In: Aa.Vv., *Scritti offerti a Claudia Morviducci*. Bari: Cacucci, 861.
Dryden-Person S. (2010). The Politics of Higher Education for Refugees in a Global Movement for Primary Education 2030. *Refuge*, II: 10 ss.
ECRE (2023). The Right to Education for Asylum Seekers in the EU. Testo disponibile al sito: *https://ecre.org/wp-content/uploads/2023/03/Policy-Note-Accessing-to-Education-for-Asylum-Seekers-in-the-EU-March-2023.pdf*, consultato il 10 febbraio 2026.
Favilli C. (2018). L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo. *Questione giustizia*, 2: 28 ss.
Flick G. M. (2014). Elogio della dignità (se non ora, quando?). *Rivista AIC*, 4: 1 ss.
Fry D. (2010). *Pace e interdipendenza*. In: Eldredge N., Pievani T., a cura di, *Ecosphera: opportunità e interdipendenze.* Torino: UTET, 208 ss.
Furno E. (2017). Pareggio di bilancio e diritti sociali. La ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili. *Nomos – Le attualità nel diritto*, 1: 18.
Gilchrist H.R. (2018). Higher Education is A Human Rights. *Washington University Global Studies Law Review*, 17: 645 ss.
Groppi T. (2024). Scuola e Costituzione in Italia. Una lettura nella prospettiva del "costituzionalismo trasformatore". *Rivista AIC*, 1: 431 ss.
Hannum H. (1996). The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law. *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 287 ss.
Hathaway J.C. (2021). *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cup, 745 ss.
Lamberti A. (2022). Dignità, eguaglianza e ragionevolezza nella recente giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali degli stranieri. *Nomos*, 2: 18-19.
Marchisio S. (2018). Diritto all'istruzione e integrazione dei rifugiati. *Ordine internazionale e diritti umani*, 267 ss.
Morozzo della Rocca P. (2023). L'Italia è alla ricerca di studenti internazionali che diventino lavoratori qualificati, ma ne ha ancora paura. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*. Testo disponibile al sito: *www.scielo.br/j/remhu/a/FLcgwJFQzcb5ZVZmsb4rvsn/?format=pdf&lang=it*, consultato il 10 febbraio 2026.
Pace A. (2013). Il diritto all'istruzione nel tempo di crisi. *Diritto e società*, 1: 39 ss.
Peers S., Moreno-Lax V., Garlick M., Guild E. (a cura di) (2016). *EU Immigration and Asylum: text and commentary*. Volume 3. Leiden: Nijhoff, 172 ss.
Pezzini B. (2001). *La decisione sui diritti sociali*. Milano: Giuffrè, 195 ss.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Piazza R., Rizzari, S. (2019). Dare un senso alla Terza Missione: politiche e strategie delle Università per facilitare l'integrazione dei rifugiati e dei migranti. *Lifelong Lifewide Learning*, 33: 1 ss.
Poggi A. (2019). *Per un «diverso» Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*. Bologna: il Mulino, 101
Politi F. (2006). *I diritti sociali*. In: Nania R., Ridola P., a cura di, *I diritti costituzionali*. Volume III. Torino: Giappichelli, 1025.
Pototschnig U. (1961). Insegnamento istruzione scuola. *Giurisprudenza costituzionale*, 405 ss.
Robinson N. (1953). *Convention Relating to the Status of Refugees*. New York: Institute of Jewish Affairs, 22 ss.
Rossi E. (2020). Novità in tema di permessi di soggiorno e protezione speciale nel d.l. n. 130 del 2020. *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1. Testo disponibile al sito: *www.cortecostituzionale.it/documenti/file_rivista/35502_2019_194.pdf*, consultato il 10 febbraio 2026.
Rossi E., Addis P., Biondi Dal Monte F. (2016). La libertà di insegnamento e il diritto all'istruzione nella Costituzione Italiana. *Osservatorio AIC*, 1: 2 ss.
Ruotolo M. (2012). *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*. Napoli: Editoriale Scientifica, 138 ss.
Stoyanova V. (2023). Addressing the Legal Quagmire of Complementary Legal Pathways. *European Journal of Migration and Law*, 164 ss.
Unesco (2019). Convenzione globale sul riconoscimento delle qualifiche relative all'istruzione superiore. Testo disponibile al sito: *https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373602/PDF/373602eng.pdf.multi.page=3*, consultato il 10 febbraio 2026.
Unhcr (2022). All inclusive. The campaign for refugee education. Testo disponibile al sito: *www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/631ef5a84.pdf*, consultato il 10 febbraio 2026.
Unhcr (2023). *Education Report 2023*, Unlocking potential: the right to education and opportunity. Testo disponibile al sito: *www.unhcr.org/media/unhcr-education-report-2023-unlocking-potential-right-education-and-opportunity*, consultato il_10 febbraio 2026.
Vankova Z. (2022). Work-Based Pathways to Refugee Protection under EU Law. *European Journal of Migration and Law*, 86 ss.
Volpato C. (2023). Le radici psicologiche della diseguaglianza. Bari: Laterza, 194.
Weis P. (1995). *The Refugee Convention*. New York: Cambridge University Press, 115 ss.
Wood T. (2020). The Role of "Complementary Path-ways" in Refugee Protection, 1 ss. Testo disponibile al sito: *www.unhcr.org/media/role-complementary-pathways-refugee-protection*, consultato il 10 febbraio 2026.
Zimmermann A., Dörschner J., Machts F. (2011). *Article 22 1951 Convention*. In: Zimmermann A., a cura di, *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*. Oxford: Oup, 1019 ss.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

# 9
# Il Programma Gol Molise e l'integrazione lavorativa dei migranti nel settore edile: iniziative territoriali, criticità e proposte per un efficace coinvolgimento dei fondi paritetici interprofessionali

*di Giovanni Di Corrado**

Sommario: 1. Il Programma Gol e il ruolo dei Fondi paritetici interprofessionali nella formazione professionale – 2. Struttura e attuazione del Programma Gol nella Regione Molise – 3. L'inclusione socio-lavorativa dei richiedenti e titolari di protezione internazionale e altri cittadini stranieri in condizioni di vulnerabilità: il progetto formativo molisano "Costruendo Lavoro" – 3.1. Criticità rilevate in ordine al mancato utilizzo strategico dei Fondi paritetici interprofessionali – 4. Proposte funzionali per il potenziamento del progetto molisano nel settore edile mediante i Fpi per la promozione di una occupazione regolare e di qualità.

## 1. Il Programma Gol e il ruolo dei Fondi paritetici interprofessionali nella formazione professionale

Il Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (Gol)[1] rappresenta una svolta in seno alle politiche attive del lavoro (Pal)[2], configurandosi quale architrave di un sistema integrato che supera la tradizionale dicotomia tra sostegno passivo e attivazione lavorativa per abbracciare una visione olistica della persona (artt. 2, 3, 4, 36 Cost.) in transizione occupazionale[3].

* Assegnista di ricerca in Diritto del Lavoro presso il Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi del Molise, Via Francesco De Sanctis, 86100 Campobasso. E-mail: giovanni.dicorrado@unimol.it.

1. Art. 1, c. 324, l. 30 dicembre 2020, n. 178; d. interm. 5 novembre 2021, poi aggiornato con d. interm. 30 marzo 2024. Varesi, 2025, 471 ss.

2. Alaimo, Di Meo, 2025, 252 ss.

3. Casano, 2021, 997 ss.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Abilitato strutturalmente dalle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr)[4] (M5C1-1.1) e dal programma *React-EU*[5], complici le plurime situazioni emergenziali che si sono susseguite dal 2020[6], esso non funge da intervento episodico, ma si inserisce in una traiettoria di lungo periodo già da tempo tracciata dalle istituzioni europee per intessere il trinomio *crescita-competitività-occupazione*[7]. Questa evoluzione affonda le radici nel Libro Bianco (1993)[8] che per la prima volta ha promosso la formazione a strumento apicale di politica attiva per adeguare le qualifiche funzionali alle necessità di un mercato del lavoro in continuo mutamento[9].

Il Programma Gol mira così a ridurre la povertà e l'emarginazione, in linea anche con la Strategia Europa 2020[10], puntando sulla *cittadinanza industriosa* e sulla responsabilizzazione sociale del lavoratore[11].

L'integrazione europea, invero, si manifesta anche nella gestione dei flussi migratori e nella tutela dei lavoratori vulnerabili, dove le Pal devono favorire percorsi di inclusione socio-lavorativa che superino, anche sotto questo precipuo profilo, la mera erogazione di sussidi fine a sé stessi.

In questa prospettiva, il Piano d'azione dell'Unione Europea per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027[12] ha chiarito come un'efficace inclusione lavorativa dei migranti e dei cittadini dell'Ue provenienti da contesti migratori necessiti di un approccio sistemico e multi-attoriale, che coinvolga in modo coordinato le autorità pubbliche a tutti i livelli territoriali (locale, regionale, nazionale ed europeo) insieme alle organizzazioni della società civile e alle parti economiche e sociali.

4. Il Pnrr è stato approvato con decisione del Consiglio Ecofin del 13 luglio 2021, notificata dal Segretariato generale del Consiglio con nota LT161/21 del 14 luglio 2021; v. anche All. 2 maggio 2024, decisione di esecuzione del Consiglio Ecofin che modifica quella di esecuzione del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del Pnrr domestico.

5. Reg. Ue 2020/2221 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che modifica il Reg. Ue 2013/1303.

6. Treu, 2020, 235 ss.

7. Bassanini, 2021, 1 ss.

8. Spini, 2006, 387 ss.

9. Adinolfi, 1996, 863 ss.

10. Commissione europea, Comunicazione della Commissione. Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, Bruxelles, 2010.

11. Iaione, Persico, 2025, 375 ss.

12. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027, com/2020/758 final 24 novembre 2020.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Né il Programma Gol può prescindere da una sintonia rigorosa con l'Agenda 2030 Onu[13] il cui Obiettivo 8 è dedicato al lavoro dignitoso e alla crescita economica sostenibile, al fine di rendere i lavoratori, attraverso il perno della formazione capacitante[14], non solo più occupabili ma anche resilienti dinanzi ai cambiamenti del mercato globale.

Tale impostazione riconosce che l'integrazione lavorativa non può essere affidata a singoli soggetti istituzionali, ma richiede una governance partecipata che valorizzi le specificità territoriali e settoriali attraverso la collaborazione strutturata tra tutti gli stakeholder del sistema.

Le istituzioni multilivello divengono così un volano facilitatore delle capacità (non solo professionali) delle persone, rendendole – questo l'auspicio di fondo – competenti, qualificate e adattabili alle transizioni digitali ed ecologiche imposte dalla rivoluzione industriale 4.0[15].

La complessità del sistema emerge chiaramente dalla stratificazione normativa che ha caratterizzato l'evoluzione delle competenze in materia di politiche del lavoro. Basti pensare, in questo quadro introduttivo, che i servizi per l'impiego rientrano tra i livelli essenziali delle prestazioni (Lep)[16] e che la loro concreta attuazione deve necessariamente tener conto della situazione di fatto e delle peculiarità territoriali. Quanto detto rivela la tensione costituzionale tra l'esigenza di garantire standard uniformi su tutto il territorio nazionale, in attuazione dell'art. 117, c. 2, lett. m), Cost., e la necessità di rispettare le competenze regionali in materia di formazione professionale e organizzazione dei servizi territoriali[17].

La dimensione territoriale assume particolare spessore qualora si consideri che l'art. 11, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 150/2015 attribuisce alle regioni e province autonome le funzioni e i compiti amministrativi in materia di Pal, garantendo «l'esistenza e funzionalità di uffici territoriali aperti al pubblico, denominati centri per l'impiego». La norma delinea un sistema in cui la responsabilità dell'erogazione concreta dei servizi rimane saldamente ancorata al livello territoriale, mentre lo stato mantiene funzioni di indirizzo, coordinamento e verifica del rispetto dei Lep, nella tensione centrifuga data dall'arginata autonomia differenziata (art. 116, c. 3, Cost.)[18].

13. Assemblea Generale ONU, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, New York, 21 Ottobre 2015, A/RES/70/1.

14. Ciucciovino, 2025, 202 ss.

15. Rullani, 2018, 432 ss.

16. Art. 28, d.lgs. 2015, n. 150.

17. Masci, 2025, 211 ss.

18. D'Atena, 2024, 2312 ss.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Il Programma Gol è attuato dalle regioni e province autonome sulla base dei Piani Attuativi Regionali (Par) che per funzione declinano le strategie nazionali sulle specificità dei mercati del lavoro locali[19].

L'adozione dei Par non è un mero adempimento burocratico, ma risponde alla ripartizione costituzionale delle competenze (art. 117 Cost.) e al principio di leale collaborazione tra stato e regioni.

I Par devono rispettare precise linee d'intervento fissate a livello nazionale – tra cui la formazione degli operatori, l'adeguamento infrastrutturale e i sistemi informativi – per garantire il rispetto dei Lep su tutto il territorio per un allineamento dei fabbisogni occupazionali previsionali 2024-2028 anche alla luce dall'altrettanto focale ruolo del Fondo Nuove Competenze (Fnc-3)[20] e del Piano Nuove Competenze-Transizioni (Pnct)[21]

In tale contesto, gli enti bilaterali assumono una funzione di cerniera particolarmente significativa. L'art. 2, co. 1, lett. h), d.lgs. n. 276/2003 li definisce quali «sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro», attribuendo loro funzioni che spaziano dall'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro alla programmazione di attività formative, dalla promozione di buone pratiche contro la discriminazione alla gestione mutualistica di fondi per la formazione. La loro natura paritetica li rende particolarmente idonei a intercettare i fabbisogni formativi emergenti e a progettare interventi che rispondano nello stesso tempo alle esigenze delle imprese e dei lavoratori. In questo senso, essi fungono da *sensori territoriali* del sistema, capaci di rilevare le trasformazioni del mercato del lavoro e di orientare conseguentemente l'offerta formativa e i servizi per l'impiego.

Se gli enti bilaterali sono il luogo deputato della sintesi politica e gestionale tra le parti sociali, i Fondi Paritetici Interprofessionali (Fpi) ne costituiscono il braccio operativo e finanziario nel bilanciamento degli interessi di imprese e lavoratori per «lo sviluppo della formazione professionale continua e dei percorsi formativi o di riqualificazione professionale per soggetti disoccupati o inoccupati»[22].

La loro importanza è cresciuta parallelamente alla necessità di colmare il fenomeno del c.d. mismatch, ovvero il disequilibrio tra le competenze offerte dai lavoratori e quelle richieste dalle imprese. I Fpi agiscono quali canali di formazione capaci di captare la domanda formativa reale in una logica *bottom-up*, in-

19. Del Gaiso, 2025, 57 ss.

20. Art. 88, d.l. 19 maggio 2020, n. 34; d. interm. 14 dicembre 2021; Massagli, Impellizzieri, 2020, 1191 ss.

21. D. interm. 30 marzo 2024.

22. Art. 118, l. n. 388/2000; Zaganella, 2016, 17 ss.; Di Corrado(2), 2025, 155 ss.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

tervenendo non solo sui disoccupati, ma anche preventivamente sui lavoratori ancora in costanza di rapporto di lavoro per scongiurare crisi occupazionali.

Nel quadro del Programma Gol, i Fpi sono chiamati a una sinergia per: a) sostenere l'innovazione attraverso avvisi pubblici e piani formativi mirati, finanziando lo sviluppo di competenze legate alla *twin transition* (digitale ed ecologica); b) garantire la qualità della formazione affinché l'apprendimento non rimanga un guscio vuoto ma diventi un effettivo strumento di occupabilità; c) promuovere la coesione sociale operando secondo il principio di sussidiarietà orizzontale e favorendo l'interazione tra istituzioni e corpi intermedi; d) rafforzare la condizionalità attiva[23] legando la partecipazione ai percorsi formativi all'erogazione degli ammortizzatori sociali (come previsto dall'Accordo di Transizione Occupazionale – A o[24]) e trasformando il sostegno al reddito in un reale volano per la riqualificazione professionale[25].

La traiettoria dell'inclusione lavorativa incontra ostacoli maggiori in presenza di forti barriere all'ingresso, dove solo una formazione personalizzata e aderente alle necessità locali può garantire un inserimento efficace. Per sottrarre i lavoratori fragili al rischio di isolamento sociale[26] è indispensabile che i servizi per l'impiego agiscano sul territorio in stretta sinergia con gli enti bilaterali, così da allineare le competenze alle reali richieste del sistema produttivo

Proprio in questo solco si inserisce l'analisi dell'attuazione del Programma Gol nella Regione Molise e di quelle iniziative parallele che, come si vedrà nei prossimi paragrafi, si sono rivolte in modo particolare al settore edile per l'integrazione dei richiedenti e titolari di protezione internazionale e altri cittadini stranieri in condizioni di vulnerabilità. Tali interventi raffigurano nel loro insieme un banco di prova interessante per verificare se il nuovo viatico della formazione capacitante si sia effettivamente tradotta in qualificazione e inserimento lavorativo, ovvero abbia lasciato sullo sfondo inesplorato i Fpi nelle loro potenzialità più inclusive.

## 2. Struttura e attuazione del Programma Gol nella Regione Molise

L'ossatura del Programma Gol si fonda su una rigorosa tassonomia dei fabbisogni del bacino d'utenza, che trova la sua espressione plastica nei percorsi di accompagnamento definiti in sede nazionale e recepiti nella pro-

23. Corazza, 2022, 174 ss.
24. Art. 22 *ter*, d.lgs. n. 148/2015.
25. Di Corrado(1), 2025, 103 ss.
26. Zoppoli, 2014, 65 ss.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

grammazione territoriale. L'efficacia del sistema non risiede in una erogazione indistinta di servizi, bensì in una stratificazione di interventi calibrati sulla base di un *assessment* tecnico che valorizza, anche su base algoritmica, la distanza quali-quantitativa del beneficiario dal mercato del lavoro[27].

In tale prospettiva, il primo percorso, dedicato al "Reinserimento occupazionale", si rivolge ai profili c.d. *ready to work*: soggetti che, pur versando in uno stato di disoccupazione, conservano un corredo di competenze immediatamente spendibili e per i quali sono apprestati dei servizi di orientamento specialistico e accompagnamento intensivo, volti a minimizzare i tempi di latenza tra la perdita del posto e la nuova assunzione. Qualora, invece, si riscontri una parziale obsolescenza delle abilità, il programma prevede il secondo percorso di "Aggiornamento" (*upskilling*), caratterizzato da interventi formativi di breve durata e ad alto contenuto professionale, finalizzati a riallineare il capitale umano del beneficiario alle dinamiche tecnologiche e produttive. Più profondo è invece l'intervento sotteso al terzo percorso dedicato alla "Riqualificazione" (*reskilling*), laddove lo iato mercato-lavoro è tale da richiedere una vera e propria riconversione professionale attraverso iter formativi di lunga durata, indispensabili per chi proviene da settori in declino o possiede competenze non più compatibili con l'attualità della domanda. Infine, il quarto percorso è dedicato a "Lavoro e inclusione" che interviene su situazioni di fragilità multidimensionale: in questa sede, le Pal si contaminano necessariamente con le politiche sociali, richiedendo una presa in carico integrata per soggetti che presentano barriere all'ingresso non solo professionali, ma anche personali o di contesto sociale[28].

Da questa sintetica disamina emerge come i primi quattro percorsi del Programma Gol[29] delineano un'architettura di intervento che non si limita alla annosa problematica della disoccupazione, ma ambisce a rigenerare il valore sociale e professionale dell'individuo attraverso la personalizzazione del servizio.

È proprio in questo passaggio dalla disciplina astratta all'azione territoriale che il modello deve misurarsi con le specificità dei mercati del lavoro

27. Del. Comm. straord. Anpal, 9 maggio 2022, n. 5, Programma GOL, Allegato A, Strumenti per l'attuazione dell'assessment. Profilazione quantitativa, 3 ss.

28. Salomone, 2016, 281 ss.

29. È in questo complesso mosaico che si inserisce anche il quinto percorso della "Ricollocazione collettiva" che concerne, però, le ipotesi di crisi aziendali coinvolgenti una pluralità di lavoratori, configurandosi quale strumento di gestione partecipata delle transizioni occupazionali per salvaguardare il patrimonio professionale delle maestranze coinvolte in processi di ristrutturazione industriale.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

locali[30]: un impegno che la Regione Molise ha raccolto con la del. giunt. reg. 31 marzo 2022, n. 89 di approvazione del proprio piano di attuazione (Pargol Molise), orientando l'azione amministrativa affinché i potenziati Centri per l'Impiego (Cpi) evolvano in nodi strategici di raccordo tra le istanze del sistema produttivo e le traiettorie professionali dei lavoratori, con la stipula di patti territoriali per fornire strumenti formativi dedicati e condizionati all'assunzione[31].

La scelta di porre quale obiettivo prioritario per lo sviluppo e la crescita della regione il potenziamento delle politiche per l'istruzione, la formazione e l'occupabilità non rappresenta una mera dichiarazione d'intenti, ma si configura quale precisa opzione di *policy* che trova il suo fondamento nell'art. 119, c. 5, Cost. e nella conseguente disciplina delle politiche di coesione territoriale.

Questa impostazione si inserisce organicamente nel più ampio disegno delle politiche di coesione europee, che hanno progressivamente evoluto la loro concezione da strumenti di mero riequilibrio economico a veri e propri catalizzatori di trasformazione sociale e territoriale.

La programmazione della politica di coesione ad ampio spettro rappresenta infatti un momento di particolare significato per le regioni meridionali, chiamate a coniugare le opportunità offerte dalle risorse europee e nazionali con la necessità di superare i divari strutturali che ancora caratterizzano il tessuto socioeconomico del Mezzogiorno.

In conformità con le linee guida nazionali del Pnrr, Pargol Molise si è posto l'obiettivo di coinvolgere una platea di beneficiari composta per almeno il 75% da categorie vulnerabili. Questa categoria non rappresenta un gruppo indistinto, ma include profili specifici quali donne, giovani, persone con disabilità, lavoratori maturi (over 55), e, per quanto qui più d'interesse, cittadini stranieri, con una menzione particolare per i beneficiari del Sistema di Accoglienza e Integrazione (Sai).

Il Sai costituisce un modello di accoglienza diffusa per richiedenti protezione internazionale e rifugiati. A differenza dei centri di prima accoglienza, il Sai si focalizza sull'integrazione di secondo livello, offrendo non solo vitto e alloggio, ma un insieme articolato di servizi volti all'autonomia della persona. Mentre il Sai garantisce la stabilità logistica e il supporto psico-so-

30. Beccatini, 1999, 15 ss.

31. L'Esecutivo Regionale molisano, già nel "Documento di Economia e Finanza Regionale *(Defr 2021)*", aveva delineato un quadro strategico di particolare rilevanza per la comprensione delle dinamiche territoriali per l'attuazione delle politiche di coesione per il settennio 2021-2027.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

ciale necessario alla persona, il Programma Gol interviene con lo strumento dell'*assessment* multidimensionale per mappare le competenze pregresse del migrante, spesso acquisite in contesti non formali e difficilmente certificabili senza un supporto tecnico adeguato.

Questo coordinamento è essenziale per evitare che i beneficiari rimangano intrappolati in percorsi di assistenza passiva, promuovendo invece una transizione rapida verso la formazione riqualificante (*reskilling*) o l'aggiornamento delle competenze (*upskilling*).

La cooperazione tra sistema pubblico e privato-sociale diventa qui determinante. Il Par incentiva la creazione di una rete di "Punti Informativi Gol" che coinvolge Enti del Terzo Settore, associazioni datoriali e sindacali per garantire la massima prossimità del servizio, specialmente nelle aree interne della regione.

La *ratio* di fondo è far sì che il periodo di accoglienza divenga un'opportunità di professionalizzazione certificata che risponda direttamente ai fabbisogni occupazionali del territorio, riducendo al contempo il rischio di scivolamento verso il lavoro sommerso o forme di sfruttamento lavorativo.

Per i migranti, i percorsi di formazione non trascurano soprattutto l'acquisizione delle competenze linguistiche (livello A2 Qnq/Eqf) e il riconoscimento di quelle apprese in contesti non formali, fluidificando così l'ingresso regolare in settori ad alta intensità di manodopera proprio come l'edilizia e l'agricoltura con l'obiettivo dichiarato di contrastare il lavoro irregolare e promuovere un'occupazione di qualità.

Nel percorso 1 "Reinserimento lavorativo" ci si imbatte, tra i corsi ancora attivi nel momento in cui si scrive, in quello denominato "Italiano per stranieri" (codice 840; 19 Area Comune, durata 60 ore)[32] che vede nell'apprendimento della lingua italiana non soltanto uno strumento comunicativo essenziale, ma un vero e proprio ponte culturale che consente di superare le difficoltà di inserimento dello straniero regolarmente soggiornante nella comunità di accoglienza. Attraverso lo sviluppo delle abilità linguistiche, i partecipanti acquisiscono gli strumenti necessari per muoversi con sicurezza negli ambiti della vita quotidiana, dalle necessità pratiche più immediate fino alle situazioni che richiedono la piena consapevolezza dei propri diritti e responsabilità civiche. Il programma si distingue per la sua visione integrata dell'apprendimento linguistico, che non si limita alla mera acquisizione tecnica della lingua ma si estende alla formazione civica. Particolare attenzione viene dedicata alla promozione della cultura della legalità e alla comprensione del sistema di diritti e doveri che caratterizza la cittadinanza italiana, ele-

32. Disponibile su: *https://gol.regione.molise.it/public-path/3.*



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

menti imprescindibili per una partecipazione consapevole alla vita democratica del paese; parallelamente, viene curata la dimensione fonetica attraverso esercitazioni mirate alla pronuncia, aspetto anch'esso cruciale per l'integrazione sociale e professionale.

Per partecipare al corso è necessario aver completato il ciclo di istruzione obbligatoria previsto dall'ordinamento scolastico italiano. Questo prerequisito assicura un livello minimo di alfabetizzazione e di capacità di apprendimento che facilita l'acquisizione delle nuove competenze linguistiche.

Al termine del percorso viene rilasciato un "Attestato di Messa in Trasparenza degli Apprendimenti", quale documento spendibile presso enti pubblici o privati per dimostrare il livello di preparazione raggiunto nell'ambito dell'integrazione linguistica e culturale.

Nell'ambito del percorso 4 degno d'attenzione è il corso denominato "*Help 4 Work*" – "Informatica per l'Inserimento Lavorativo" (codice 855 – 13 Servizi di Informatica – durata 300 ore)[33] che risponde alla crescente necessità di competenze digitali per favorire l'inserimento nel mercato del lavoro e garantire stabilità professionale. Il corso non si limita a trasmettere competenze tecniche, ma integra percorsi di sostegno personalizzato finalizzati a ricostruire fiducia nelle proprie capacità e motivazione all'inserimento lavorativo. Questa dimensione di accompagnamento psicosociale riconosce che spesso per le persone più vulnerabili le barriere all'occupazione non sono solo di natura tecnica, ma coinvolgono aspetti più profondi legati all'autostima e alla percezione delle proprie possibilità.

Le competenze fondamentali costituiscono la base del percorso e includono l'orientamento iniziale per comprendere obiettivi e metodologie del corso, insieme alla formazione essenziale su sicurezza e tutela della salute negli ambienti lavorativi. Di rilievo è la sensibilizzazione sui rischi specifici legati all'utilizzo prolungato di strumenti informatici, preparando i partecipanti a gestirli con cognizione di causa.

L'area delle competenze digitali si concentra sullo sviluppo dell'alfabetizzazione informatica di base, elemento fondamentale per muoversi con sicurezza nell'ecosistema tecnologico contemporaneo. I partecipanti acquisiscono familiarità con la navigazione internet, l'utilizzo di dispositivi elettronici e la gestione dei sistemi operativi, competenze che fungono anche qui quale prerequisito per qualsiasi attività lavorativa moderna.

Le competenze tecnico-professionali costituiscono il cuore specialistico del programma e coprono l'intero spettro delle abilità informatiche richieste nei contesti lavorativi attuali. Dalla gestione elementare di file e documenti si

33. Disponibile su: *https://gol.regione.molise.it/public-path/4*.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

procede verso competenze più avanzate come l'elaborazione di testi professionali, la creazione e gestione di fogli di calcolo per l'analisi dati, e lo sviluppo di presentazioni multimediali integrate con elementi grafici, audio e video.

Il programma include anche la formazione su strumenti di collaborazione digitale, sempre più centrali nell'organizzazione del lavoro contemporaneo, e approfondisce aspetti tecnici più specialistici come la comprensione delle reti informatiche, la gestione della sicurezza attraverso *firewall*, e l'amministrazione della posta elettronica aziendale.

Una componente particolarmente innovativa riguarda l'introduzione all'intelligenza artificiale generativa, settore in rapida espansione che sta trasformando numerosi ambiti occupazionali. I partecipanti vengono guidati nella comprensione delle potenzialità e dei limiti di queste tecnologie, acquisendo competenze pratiche nell'utilizzo di servizi online basati su intelligenza artificiale, inclusi i sistemi di *chatbot* avanzati[34].

Il percorso si completa con attività di diagnosi e manutenzione hardware, competenze che aprono prospettive occupazionali nel settore dell'assistenza tecnica e della riparazione di dispositivi informatici, ambito caratterizzato da una domanda costante di personale qualificato.

L'esperienza formativa culmina con un periodo di tirocinio presso aziende del settore informatico quale delicato passo per la transizione dalla formazione teorica all'applicazione pratica delle competenze acquisite. Questa fase permette ai partecipanti di sperimentare direttamente le dinamiche lavorative reali, consolidando le conoscenze tecniche in contesti operativi autentici e sviluppando quelle competenze trasversali che solo l'esperienza diretta (e non simulata) può fornire.

In definitiva per i lavoratori più fragili, e in particolare per i cittadini stranieri, l'efficacia delle misure di occupabilità previste dal Programma Gol dipende dalla capacità del sistema di offrire percorsi di integrazione *su misura* anche per micro-credenziali, quali i percorsi formativi brevi, modulari e riparativi, congegnati per sviluppare competenze specifiche e immediatamente spendibili.

È dunque in questa ottica di potenziamento mirato del Programma Gol che occorre idealmente collocare il "Protocollo d'intesa per favorire l'inserimento socio-lavorativo di richiedenti e titolari di protezione internazionale e altri cittadini stranieri in condizioni di vulnerabilità", sottoscritto il 16 maggio 2022 tra i Ministeri dell'Interno e del Lavoro e le parti sociali dell'edilizia (Ance, Feneal-Uil, Filca-Cisl, Fillea-Cgil) che, attraverso la rete delle scuole edili, protende verso un modello di accoglienza attiva in risposta concreta e

34. Belfiore, 2025, 1241 ss.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

legalitaria alla carenza di manodopera specializzata che contraddistingue l'attuale mercato del lavoro nel settore delle costruzioni.

## 3. L'inclusione socio-lavorativa dei richiedenti e titolari di protezione internazionale e altri cittadini stranieri in condizioni di vulnerabilità: il progetto formativo molisano "Costruendo Lavoro"

Il Protocollo d'intesa del 16 maggio 2022 costituisce l'elemento valoriale di riferimento, riconoscendo il contributo positivo dei migranti alla crescita inclusiva e allo sviluppo sostenibile. Sul piano europeo, l'iniziativa si colloca nell'ambito della "European Partnership on Integration", che sottolinea come utilizzare meglio le competenze e il potenziale dei rifugiati costituisca una chiave per rendere i mercati del lavoro più inclusivi. Tant'è che il "Piano d'Azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027" identifica formazione, occupazione e competenze tra le aree prioritarie di intervento, chiamando a collaborare una varietà di attori, incluse le parti economiche e sociali.

A livello nazionale, il quadro normativo di riferimento è ancora costituito dal d.lgs. n. 286/1998 sulle politiche migratorie (art. 3) da cui si evince che l'integrazione è un processo finalizzato a promuovere la convivenza tra cittadini italiani e stranieri nel rispetto dei valori costituzionali, prevedendo il coinvolgimento attivo delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro.

Il settore delle costruzioni emerge come ambito privilegiato per l'implementazione di politiche di integrazione socio-lavorativa per ragioni strutturali e congiunturali di particolare rilevanza. La manodopera straniera rappresenta oltre il 17% degli occupati nel comparto edilizio, un'incidenza significativamente superiore alla media nazionale del 10%.

Questa concentrazione settoriale riflette non solo le caratteristiche del mercato del lavoro edilizio, ma anche le dinamiche storiche di inserimento lavorativo dei migranti in Italia Questa peculiarità conferisce al comparto una funzione di *ascensore sociale* che può essere valorizzata attraverso politiche mirate di accompagnamento e formazione avvalendosi del sistema bilaterale edilizio che – attraverso l'esperienza maturata da Formedil (Ente Unico Formazione e Sicurezza) – può essere metodologicamente adattata alle specificità dei beneficiari del Protocollo.

Esso adotta un approccio inclusivo nella definizione della platea dei beneficiari, superando la tradizionale distinzione tra diverse categorie di migranti per abbracciare una concezione più ampia di vulnerabilità. I destinatari includono richiedenti e titolari di protezione internazionale o temporanea, ma



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

anche altre categorie di cittadini stranieri in condizione di vulnerabilità con permessi di soggiorno che consentono l'attività lavorativa.

Particolare attenzione è riservata ai titolari di protezione speciale, ai minori stranieri non accompagnati in transizione verso l'età adulta e ai cittadini stranieri maggiorenni entrati in Italia come minori non accompagnati. Questa estensione riflette la presa d'atto che le condizioni di vulnerabilità non si esauriscono nelle categorie tradizionali della protezione internazionale, ma investono un'ampia gamma di situazioni che richiedono interventi mirati.

L'inclusione dei profughi ucraini, beneficiari di protezione temporanea ai sensi del d.lgs. n. 85/2003, testimonia la capacità del sistema di adattarsi rapidamente alle emergenze umanitarie anche di ordine bellico, proprio perché la specificità di questa categoria, caratterizzata da un elevato livello di istruzione e dalla prevalenza di donne con bambini, richiede approcci differenziati che il Protocollo può sviluppare attraverso la flessibilità del sistema bilaterale.

La governance si dirama su più livelli, combinando coordinamento nazionale e implementazione territoriale. Il Gruppo di Lavoro nazionale, costituito dalle parti firmatarie, assume funzioni di indirizzo strategico, monitoraggio e valutazione. Questo organismo ha il compito di seguire l'attuazione del Protocollo, individuare soluzioni alle criticità emergenti e promuovere la creazione di tavoli territoriali per l'implementazione locale delle iniziative.

I tavoli territoriali, coordinati dal Gruppo di Lavoro nazionale, devono adattare le linee guida generali alle specificità dei contesti locali, tenendo conto delle caratteristiche del mercato del lavoro, delle dinamiche migratorie e delle risorse disponibili. Questa articolazione territoriale consente di valorizzare le reti locali e di sviluppare sinergie con altri attori del territorio.

La sostenibilità dell'iniziativa dipende dalla capacità di consolidare le *partnership* territoriali, di adattare i percorsi formativi alle evoluzioni tecnologiche del settore e di estendere il modello anche ad altri comparti produttivi[35].

Focalizzando ora la nostra attenzione sul radicamento di Protocollo nella provincia di Campobasso ci si imbatte nel progetto "Costruendo Lavoro"[36] il cui primo incontro formativo si è svolto il 7 dicembre 2023. inserendosi in quella linea di azione promossa dalla Prefettura UTG di Campobasso protesa all'inserimento lavorativo dei migranti nei vari settori di attività edile,

35. Cfr. "Accordo per la formazione e l'inserimento lavorativo di rifugiati nel settore turistico" siglato il 19.06.2025 dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, dal Ministro dell'Interno, dal Ministro del Turismo, e dal Presidente dell'Ente Bilaterale Nazionale del Turismo (Ebnt).

36. Disponibile su: *www.formedil.molise.it/presentazione-progetto-formativo-costruendo-lavoro/*.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

anche in risposta alle necessità manifestate dal settore produttivo della realtà imprenditoriale molisana.

I primi venti partecipanti coinvolti, ospiti dei Centri di Accoglienza Straordinaria (Cas) della provincia, hanno preliminarmente sostenuto un colloquio conoscitivo e motivazionale con l'equipe di formazione della Scuola Edile di Campobasso. Il percorso formativo si è concluso l'8 aprile 2024 con la consegna degli attestati di frequenza a 19 di loro.

Nell'iniziativa riecheggia l'art. 42, d.lgs. n. 286/1998 che, nel disciplinare le misure di integrazione sociale, stabilisce che lo stato, le regioni, le province e i comuni favoriscano «le attività intraprese in favore degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia" e "la diffusione di ogni informazione utile al positivo inserimento degli stranieri nella società italiana».

Il progetto individua con precisione i propri destinatari nel punto 4, delineando una platea eterogenea ma accomunata da specifiche condizioni di vulnerabilità sociale e giuridica. La categorizzazione operata tiene conto delle diverse tipologie di status e delle correlate necessità di integrazione socio-lavorativa.

I destinatari identificati comprendono richiedenti e titolari di protezione internazionale, immigrati in condizioni di vulnerabilità inclusi i giovani in uscita dai progetti di accoglienza per minori non accompagnati e imprese collegate al sistema Ance-Acem-Cassa edile del Molise.

Attenzione merita la categoria dei giovani in uscita dai progetti di accoglienza per minori stranieri non accompagnati, caratterizzata da una duplice vulnerabilità: quella derivante dalla minore età e quella connessa alla condizione di straniero privo di riferimenti familiari nel territorio di accoglienza. Il passaggio dalla minore età alla maggiore età costituisce un momento critico per questi giovani, che si trovano a dover affrontare simultaneamente la transizione verso l'autonomia adulta e l'integrazione in un contesto sociale e culturale diverso da quello di origine.

La struttura organizzativa del progetto si coniuga anche con principi dettati dall'art. 129, d.lgs. 112/1998, che attribuisce allo stato la «determinazione dei principi e degli obiettivi della politica sociale" e la "determinazione dei criteri generali per la programmazione della rete degli interventi di integrazione sociale da attuare a livello locale», mentre riserva agli enti territoriali la realizzazione concreta degli interventi.

Le organizzazioni sindacali (OoSs) assumono nel Progetto "Costruendo Lavoro" la veste di veri e propri attori dell'integrazione socio-lavorativa dei migranti e dei processi di inclusione sociale. Gli obiettivi di ruolo ad esse assegnati si articolano su diversi livelli di intervento: il primo concerne la partecipazione alle attività di promozione dell'iniziativa, configurando il



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

sindacato come soggetto di comunicazione e sensibilizzazione verso i propri iscritti e il tessuto produttivo di riferimento. La partecipazione alle attività della cabina di regia lo coinvolge a livello di governance del progetto. Questa funzione riconosce al sindacato una competenza specifica nella progettazione e nel monitoraggio delle politiche di integrazione lavorativa, superando il tradizionale ruolo di mera consultazione.

Un secondo aspetto particolarmente innovativo del ruolo sindacale nel progetto riguarda la partecipazione alle attività di raccolta e organizzazione dei dati provenienti dai Cas, dai Sai e dalle imprese. Questa funzione configura il sindacato come osservatore privilegiato del mercato del lavoro, capace di raccogliere, elaborare e utilizzare le informazioni funzionali per facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

La partecipazione alle attività di presentazione delle possibilità e proposte di lavoro è il terzo aspetto del progetto "Costruendo Lavoro" con cui il sindacato da soggetto reattivo a protagonista attivo della creazione di opportunità occupazionali. Questa funzione assume particolare rilevanza nel contesto dell'integrazione dei migranti, dove spesso le barriere all'accesso al lavoro derivano non dalla mancanza di opportunità, ma dalla difficoltà di accesso alle informazioni e ai canali di intermediazione.

Le OoSs sono inoltre chiamate a partecipare alle attività di facilitazione del *matching* tra domanda e offerta di lavoro, assumendo un ruolo di intermediazione qualificata che va oltre la semplice segnalazione di opportunità. Questa funzione richiede competenze specifiche nella valutazione delle competenze, nell'orientamento professionale e nella mediazione tra esigenze diverse. Il loro coinvolgimento nelle attività di sviluppo del progetto conferma un ruolo sindacale che ormai ha superato la tradizionale funzione rivendicativa per divenire soggetto di innovazione sociale, capace di elaborare soluzioni creative per le sfide dell'integrazione lavorativa.

La partecipazione alla valutazione e proposizione di possibili eventuali estensioni migliorative del progetto vede nel sindacato un soggetto di apprendimento organizzativo, capace di capitalizzare l'esperienza maturata per migliorare continuamente l'efficacia degli interventi. Questa funzione di auto-riflessione e miglioramento continuo rappresenta un elemento di maturità organizzativa che arricchisce il patrimonio di competenze del movimento sindacale.

La collaborazione nelle attività di affiancamento per l'inserimento al lavoro ci fa comprendere che l'azione sindacale non deve e non può limitarsi a facilitare l'accesso al lavoro, ma deve accompagnare il lavoratore migrante nel processo di inserimento, fornendo supporto nella fase più delicata della sua integrazione lavorativa.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

L'efficacia dell'intero sistema di accoglienza attiva si misura, dunque, sulla capacità di trasformare le competenze acquisite in opportunità contrattuali concrete, superando la fase della formazione teorica per approdare a un inserimento stabile e legalitario nel settore delle costruzioni.

Infatti, proprio come si evince dalla circolare 11 marzo 2025, n. 19 diramata da Formedil agli Enti formativi bilaterali, uno degli aspetti cruciali da tenere in considerazione è la verifica dei risultati occupazionali, ovvero quanti lavoratori migranti che hanno partecipato ai progetti di derivazione del Protocollo 16 maggio 2022 siano stati poi effettivamente assunti. Tale dato non è stato ancora reso noto.

### *3.1. Criticità rilevate in ordine al mancato utilizzo strategico dei Fondi paritetici interprofessionali*

Se questo appena descritto è il ruolo affidato alla compagine sindacale, emerge con evidenza l'opportunità perduta di coinvolgere i Fpi nella configurazione *ad hoc* dei percorsi formativi per obiettivi e contenuti.

I Fpi, come stabilito dall'art. 1, c. 2, lett. f, d.lgs. n. 150/2015, costituiscono parte integrante della «rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro» e sono chiamati a promuovere l'effettività dei diritti al lavoro, alla formazione e all'elevazione professionale. La loro capillare presenza territoriale e settoriale, unita alla conoscenza diretta dei fabbisogni formativi delle imprese aderenti, li avrebbe resi strumenti ideali per facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro per i destinatari del progetto.

Essi operano attraverso la selezione di soggetti e progetti formativi sulla base di criteri di qualità e aderenza ai fabbisogni del mercato del lavoro, configurandosi come soggetti dotati di competenze tecniche specifiche nella valutazione e gestione di progetti formativi complessi, particolarmente rilevanti per *target* vulnerabili proprio come i migranti.

Il finanziamento dei progetti formativi presentati dalle imprese avviene attraverso due canali: a) assegnazione diretta dei finanziamenti alle aziende aderenti sulla base dei contributi effettivamente versati (conto aziendale); b) assegnazione indiretta con redistribuzione delle risorse mediante avvisi pubblici aventi obiettivi formativi perseguibili con specifici piani aziendali, territoriali, settoriali o individuali concordati tra le parti sociali.

Il piano formativo è un programma organico di azioni formative concordato in questi ambiti funzionali tra le parti sociali[37] ed emerge come naturale

37. Circ. min. 5 agosto 1999, n. 65.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

evoluzione operativa del piano strategico della formazione aziendale, attraverso un processo di elaborazione partecipata con le parti sociali. La pianificazione strategica delinea la visione di lungo periodo dello sviluppo delle competenze, mentre il piano formativo ne concretizza gli orientamenti in programmi strutturati.

La fase analitica richiede una profilazione approfondita delle competenze mediante strumenti di *assessment*, coinvolgendo attivamente *management* e rappresentanze sindacali nella definizione dei gap formativi, così da soddisfare anche le istanze imprenditoriali.

I Fpi entrano nella loro fase operativa lanciando sui propri siti istituzionali gli avvisi pubblici per il finanziamento dei piani formativi. La struttura degli avvisi segue generalmente uno schema consolidato che comprende le finalità dell'intervento formativo, i soggetti ammessi a presentare domanda, i requisiti dei destinatari della formazione, le tipologie di attività finanziabili, le modalità di presentazione delle proposte con una guida alla redazione del piano formativo, i criteri di valutazione, le procedure di gestione e rendicontazione, oltre agli obblighi dei beneficiari.

Ciò posto, nel punto del Progetto "Costruendo Lavoro" relativo alla "Costituzione e rendere operativa la Cabina di Regia" e alla "Informazione sui CAS, sui Sai e alle Imprese", i Fpi avrebbero potuto svolgere un ruolo nella formazione specialistica degli operatori; si sarebbe potuto pensare di finanziare piani formativi specifici per Operatori dei Cas e Sai sulla normativa dell'immigrazione e sui diritti del lavoro, per il personale delle imprese sulla gestione dell'inserimento lavorativo di migranti così come la formazione linguistica specializzata per operatori che lavorano con stranieri.

Per "Mettere in pratica le conoscenze acquisite nella fase 2" e "Motivare ulteriormente i partecipanti realizzando un percorso di tirocinio", questi organismi avrebbero potuto attivare i loro piani formativi aziendali e territoriali, con la creazione, ad esempio, di *Academy aziendali* per l'inserimento di migranti.

Nell'ambito della "Valutazione del livello di apprendimento e di attitudine dei destinatari" e del "Perfezionamento del curriculum dei destinatari", avrebbero potuto sviluppare dei percorsi di riconoscimento delle competenze acquisite nei paesi di origine.

Quanto alla "Valutazione dei livelli di risultato per obiettivi raggiunti" i Fpi avrebbero potuto elaborare degli indicatori specifici per l'inserimento lavorativo di migranti in raccordo con le parti sociali.

Particolarmente rilevante appare l'omessa considerazione del ruolo che i Fpi svolgono nell'ambito della sicurezza sul lavoro, tema cruciale per l'inserimento di lavoratori migranti spesso impiegati in settori ad alto rischio



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

infortunistico. Anche perché l'art. 51, c. 3-*bis*, d.lgs. n. 81/2008 stabilisce espressamente che «gli organismi paritetici svolgono o promuovono attività di formazione, anche attraverso l'impiego dei fondi interprofessionali di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388». Questa previsione normativa avrebbe dovuto avere spazi considerevoli per l'integrazione dei Fpi nel progetto, particolarmente nell'ambito della formazione sulla sicurezza per lavoratori immigrati. Invero l'art. 37, c. 13, del citato d.lgs. n. 81/2008 stabilisce che «ove la formazione riguardi lavoratori immigrati, essa avviene previa verifica della comprensione e conoscenza della lingua veicolare utilizzata nel percorso formativo», evidenziando la necessità di approcci formativi specializzati che i Fpi avrebbero potuto efficacemente sviluppare attraverso i loro enti di formazione accreditati.

L'analisi delle criticità finora esposte conduce inevitabilmente a una riflessione sulla necessità di un cambio di passo autentico nel riconsiderare il ruolo dei Fpi sgomberando il campo da un possibile equivoco di fondo che li vorrebbe relegati ad una visione statica di meri erogatori di risorse finanziarie. L'affidamento ai Fpi di compiti così complessi, quali la formazione e l'integrazione dei migranti, non rappresenterebbe affatto un salto nel buio, al contrario tale scelta verterebbe su una consolidata esperienza maturata sul campo che rende questi organismi tutt'altro che sprovveduti nella gestione progettuale.

Un punto di riferimento in questa direzione è rappresentato dall'Avviso n. 4/2024 di Fondimpresa[38], che ha inaugurato una stagione di interventi sperimentali di formazione professionale e civico-linguistica da realizzarsi direttamente nei paesi terzi. Sono le stesse imprese italiane a dare il via all'iter, segnalando con precisione i profili professionali e il numero di lavoratori di cui hanno effettivamente bisogno per le loro attività. Questa fase di ascolto dei fabbisogni assicura che non si formino figure generiche, ma lavoratori con competenze specifiche, modellate sulle reali carenze del sistema produttivo.

Una volta definiti i bisogni, subentra la regia progettuale: enti di formazione accreditati o rappresentanze sindacali e datoriali elaborano un piano formativo dettagliato. La particolarità risiede nel fatto che questo piano non viene attuato in Italia, ma direttamente nei paesi d'origine dei migranti. Qui si apre la fase operativa della selezione e crescita: i candidati vengono scelti e sottoposti a un percorso di apprendimento rigoroso che fonde tecnica, lingua e sicurezza. Non si tratta di una semplice frequenza: il percorso si conclude con un esame finale che certifica ufficialmente le competenze acquisite, garantendo all'impresa italiana uno standard di qualità certo e verificabile.

38. Disponibile su: *www.fondimpresa.it*.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Il passaggio finale rappresenta il compimento del percorso di integrazione legale: con la certificazione, i lavoratori ottengono il visto per motivi di lavoro ed entrano in Italia in modo regolare. A questo punto, il cerchio si chiude con l'impiego effettivo: l'azienda che ha originariamente espresso il fabbisogno ha l'obbligo di procedere con l'assunzione, offrendo al lavoratore un contratto stabile (indeterminato o di almeno sei mesi).

Questa operazione permette di trasformare il fenomeno migratorio da emergenza logistica a risorsa programmata: il migrante non è più un soggetto passivo in attesa di collocazione, ma un lavoratore già parzialmente integrato e formato, pronto a essere inserito in azienda con una garanzia occupazionale *ex ante*. L'Avviso, infatti, vincola l'erogazione del finanziamento all'impegno formale delle imprese all'assunzione, garantendo così una reale circolarità tra formazione e impiego.

Inoltre, la valorizzazione dei Fpi in questo contesto mette in luce la forza della sussidiarietà orizzontale. La natura paritetica di questi organismi – come si diceva, espressione diretta del dialogo tra le associazioni datoriali e le organizzazioni sindacali – assicura che la formazione erogata all'estero sia strettamente coerente con i fabbisogni reali dei settori industriali, come quello edile, dove la carenza di manodopera specializzata è più acuta.

La loro capacità di tessere reti di partenariato globale, di certificare competenze riconosciute e di garantire la legalità dei percorsi di ingresso può essere considerata anche una delle chiavi di volta per una governance migratoria che voglia dirsi moderna, funzionale e rispettosa della dignità umana, in pieno ossequio ai principi costituzionali di solidarietà e diritto al lavoro.

Non si tratta di affidarsi a soggetti esterni, ma di valorizzare attori che conoscono intrinsecamente le dinamiche del cantiere, le norme sulla sicurezza e le barriere linguistiche che ostacolano la produttività e la dignità del lavoro.

## 4. Proposte funzionali per il potenziamento del progetto molisano nel settore edile mediante i Fpi per la promozione di una occupazione regolare e di qualità

Il potenziamento del modello molisano deve pertanto passare attraverso una trasformazione strutturale che elevi i Fpi a nodi attivi di una rete multisettoriale, in grado di armonizzare le esigenze di legalità e sicurezza proprie del settore edile con i percorsi di inclusione dei lavoratori vulnerabili.

Se si volessero avanzare delle proposte in tal senso l'Avviso dovrebbe prevedere una governance territoriale integrata che coinvolga non solo i Fpi ma anche le Prefetture, i Cas, il Sai e le Scuole Edili territoriali. Questa rete do-



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

vrebbe operare secondo il modello della "Cabina di Regia" sperimentato nel progetto molisano, ma con il valore aggiunto della partecipazione diretta dei Fpi nella programmazione e gestione delle attività formative. L'integrazione tra questi diversi attori permetterebbe di creare un sistema di presa in carico globale che accompagni i migranti dall'accoglienza all'inserimento lavorativo stabile, riducendo le discontinuità che spesso caratterizzano tali percorsi. È proprio su questo rischio che richiama l'attenzione l'azione "*Puoi Plus*" varata da Sviluppo Lavoro Italia il 9 dicembre 2024[39], con l'obiettivo di attivare, entro il 2028, 6.200 percorsi di inclusione per migranti vulnerabili.

La personalizzazione dei percorsi dovrebbe rappresentare l'elemento distintivo dell'Avviso, prevedendo una fase iniziale di *assessment* multidimensionale che valuti non solo le competenze tecniche ma anche il livello di alfabetizzazione, le competenze digitali di base e le *soft skills* relazionali. Sulla base di questa valutazione, dovrebbero essere definiti percorsi formativi modulari che possano essere adattati alle specifiche esigenze di ciascun beneficiario, evitando l'approccio standardizzato che spesso caratterizza la formazione per migranti. La personalizzazione dovrebbe estendersi anche alle modalità didattiche, prevedendo l'utilizzo di strumenti multimediali, simulazioni pratiche e metodologie di apprendimento esperienziale che tengano conto delle diverse tradizioni educative e culturali dei beneficiari.

La certificazione delle competenze dovrebbe seguire gli standard del nuovo sistema di "Individuazione, Validazione e Certificazione" delineato dal d.m. 9 luglio 2024, prevedendo il rilascio di attestazioni digitali che utilizzino tecnologie *blockchain* per garantire autenticità e tracciabilità. Particolare attenzione dovrebbe essere dedicata alle micro-qualificazioni nel settore edile, permettendo ai migranti di ottenere certificazioni specifiche per singole competenze che possano essere progressivamente integrate in qualificazioni più ampie. Questo approccio modulare consentirebbe ai lavoratori di costruire gradualmente il proprio portfolio di competenze certificate, aumentando la propria spendibilità nel mercato del lavoro e facilitando la mobilità professionale.

L'Avviso dovrebbe prevedere meccanismi di premialità per le imprese che assumono i beneficiari al termine del percorso formativo, creando incentivi concreti per l'inserimento lavorativo stabile. Questi incentivi potrebbero includere riconoscimenti di qualità per le imprese virtuose nell'integrazione lavorativa. La premialità dovrebbe essere calibrata non solo sul numero di assunzioni ma anche sulla qualità dell'inserimento, valutando elementi come la durata dei contratti, le condizioni di lavoro offerte e i percorsi di crescita professionale previsti.

39. Disponibile su: *www.sviluppolavoroitalia.it.*



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

La dimensione territoriale dell'Avviso dovrebbe essere valorizzata attraverso la creazione di reti locali che coinvolgano non solo gli attori istituzionali ma anche le comunità di migranti già integrate, le associazioni del terzo settore e gli enti locali. Queste reti territoriali potrebbero fungere da moltiplicatori dell'efficacia degli interventi, creando un sistema di supporto diffuso che accompagni i beneficiari anche oltre la conclusione del percorso formativo.

Infine, il monitoraggio e la valutazione dovrebbero essere strutturati secondo indicatori sia quantitativi che qualitativi, misurando non solo il numero di beneficiari formati e inseriti al lavoro, ma anche la qualità dell'inserimento, la sostenibilità nel tempo dei rapporti di lavoro creati e l'impatto sulla riduzione del lavoro irregolare nel settore edile. Il sistema di valutazione dovrebbe includere, come poc'anzi si accennava, anche indicatori di integrazione sociale, valutando l'impatto dei percorsi formativi sulla costruzione di reti sociali e sulla partecipazione dei migranti alla vita comunitaria locale.

Un elemento innovativo nel progetto formativo correlato dovrebbe essere rappresentato dalla formazione congiunta tra lavoratori migranti e lavoratori italiani, creando occasioni di scambio culturale e professionale che favoriscano l'integrazione sociale oltre che lavorativa. Questa metodologia permetterebbe di superare le barriere culturali e di creare relazioni collaborative che facilitino l'inserimento dei migranti nel tessuto sociale e produttivo locale.

La formazione linguistica tecnico-settoriale dovrebbe andare oltre l'insegnamento del vocabolario tecnico per sviluppare una vera e propria competenza comunicativa in situazioni di emergenza e di rischio. Il modulo dovrebbe prevedere l'utilizzo di tecnologie innovative come la "Augmented Reality" per creare scenari formativi immersivi dove i lavoratori possano apprendere la terminologia tecnica della sicurezza attraverso l'esperienza diretta e la manipolazione virtuale di dispositivi di protezione individuale.

L'addestramento pratico con simulazioni immersive rappresenta l'elemento più innovativo del modulo. Utilizzando tecnologie di realtà virtuale e simulatori aptici, i lavoratori migranti possono sperimentare situazioni di rischio in ambiente controllato, sviluppando riflessi automatici e competenze operative senza esposizione a pericoli reali. Questa metodologia risponde alle indicazioni dell'art. 37, c. 5, d.lgs. n. 81/2008, secondo cui l'addestramento consiste nella prova pratica per l'uso corretto e in sicurezza di attrezzature e dispositivi di protezione individuale. Un elemento particolarmente innovativo dovrebbe essere l'utilizzo di "Digital Safety Companions", applicazioni mobili multilingue che accompagnano il migrante durante l'attività formativa sulla sicurezza di contesto, fornendo promemoria vocali sui dispositivi di protezione da utilizzare, alert in caso di situazioni di rischio e tutorial in-



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

terattivi per l'uso corretto delle attrezzature. Queste applicazioni dovrebbero essere integrate con sistemi di geolocalizzazione per fornire indicazioni specifiche sui rischi presenti in ciascuna area del cantiere e con sistemi di riconoscimento vocale per permettere in ogni caso di segnalare situazioni di pericolo nella propria lingua madre.

La valutazione dell'apprendimento dovrebbe dunque superare i tradizionali test scritti, spesso inadeguati per lavoratori con difficoltà linguistiche, per adottare metodologie di *assessment* basate su prove pratiche, simulazioni operative e osservazione comportamentale.

Il modulo dovrebbe inoltre prevedere la formazione di "Safety Mentors", ossia lavoratori migranti già integrati e con esperienza nel settore edile che, dopo aver completato un percorso formativo specifico, possano affiancare i nuovi arrivati fornendo supporto linguistico e culturale nell'applicazione delle norme di sicurezza.

L'accompagnamento culturale alla sicurezza non va sottovalutata, anzi costituisce la dimensione più delicata da introdurre. Molti infortuni dei lavoratori migranti derivano non solo da carenze linguistiche ma da differenti concezioni culturali del rischio e della prevenzione.

Il modulo dovrebbe prevedere sessioni di mediazione culturale condotte da esperti in antropologia del lavoro che aiutino i soggetti a comprendere non solo le norme tecniche ma anche i valori culturali sottesi alla cultura della sicurezza italiana. Questo approccio risponde alle sollecitazioni dell'art. 11, c. 6, d.lgs. n. 81/2008, che prevede attività specificamente destinate ai lavoratori immigrati per migliorare i livelli di tutela negli ambienti di lavoro.

Si potrebbe pensare ad un modulo formativo denominato "Sicurezza Integrata Multiculturale" che superi l'approccio tradizionale della mera traduzione dei contenuti formativi per abbracciare una metodologia didattica che tenga conto delle specificità culturali e cognitive dei lavoratori migranti. Questo modulo dovrebbe articolarsi anche qui su tre dimensioni complementari: la formazione linguistica tecnico-settoriale, l'addestramento pratico con simulazioni immersive e l'accompagnamento culturale alla sicurezza.

Che non si tratti solo di formazione fine a sé stessa ne è prova l'ultimo Protocollo d'intesa per la realizzazione di un laboratorio integrato per la rigenerazione del centro storico di Campobasso dell'8 ottobre 2024, che vede ancora tra i sottoscrittori il Comune e la Scuola Edile del Molise e tra i beneficiari anche i migranti in condizioni di vulnerabilità.

In questo scenario di attivismo territoriale, un ruolo di primo piano è rivestito dal progetto "Rigenerando" un'iniziativa che sposta l'accento dalla semplice occupabilità alla creazione di valore sociale attraverso il recupero urbano. Il progetto, concepito come un laboratorio integrato di analisi e



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

studio, non si limita a formare maestranze qualificate nel settore edile, ma si propone di riabitare il centro storico di Campobasso, trasformando il cantiere in uno spazio di civiltà. In questa prospettiva, la coesione sociale non è più un obiettivo collaterale, ma il cuore pulsante dell'intervento: la rigenerazione degli immobili di pregio e delle infrastrutture diventa il terreno comune dove migranti, giovani in cerca di occupazione e comunità locale si incontrano. Attraverso la "scuola dei mestieri", il sapere artigiano smette di essere solo una competenza tecnica per farsi strumento di cittadinanza attiva, dimostrando come la cura del patrimonio architettonico possa tradursi in cura del legame sociale, sottraendo i soggetti vulnerabili alla marginalità e restituendo alla collettività spazi di identità condivisa.

In definitiva, l'analisi condotta evidenzia come il successo delle Pal nel territorio molisano non può prescindere da una visione integrata, capace di saldare l'occupabilità individuale con la rigenerazione dei legami sociali e urbani. Progetti come "Rigenerando" dimostrano che il cantiere edile, lungi dall'essere solo un luogo fisico di produzione, può farsi motore di coesione sociale e laboratorio di cittadinanza attiva, rendendo il lavoro strumento di riscatto e inclusione.

Tuttavia, affinché questi progetti non rimangano esperienze isolate ma si strutturino in modelli efficaci e finanche replicabili appare imprescindibile un coinvolgimento sistematico e strategico dei Fpi.

Questi ultimi, grazie alla loro natura negoziale e alla vicinanza alle reali esigenze del mercato del lavoro possono supportare le Pal per un sistema effettivamente capace di coniugare la tutela dei lavoratori più vulnerabili con lo sviluppo armonico del territorio e della coesione sociale.

## Riferimenti bibliografici


Adinolfi A. (1996). La politica sociale comunitaria nel 1995. *Il diritto dell'Unione Europea*, 3: 863 ss.

Alaimo A., Di Meo R. (2025). Politiche attive del lavoro e formazione nella doppia transizione: impresa, sindacato e contrattazione collettiva. *Giornale diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 186: 252 ss.

Bassanini F. (2021). Le riforme, il "vincolo esterno europeo" e la governance del PNRR: lezioni da un'esperienza del passato. *Astrid Rassegna*, 337: 1 ss.

Beccatini G. (1999). *Il distretto industriale*. Torino: Rosenberg & Sellier, 15 ss.

Casano L. (2021). Ripensare il "sistema" delle politiche attive: l'opportunità (e i rischi) della transizione ecologica. *Diritto delle relazioni industriali*, 997 ss.




Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Corazza (2022). La condizionalità "relazionale": reddito di cittadinanza, mercato del lavoro, esclusione sociale. *Diritto delle relazioni industriali*, 174 ss.
Belfiore (2025). Nuove tecnologie e diritto privato: l'evoluzione dei diritti della persona nell'era digitale. *Diritto di Famiglia e delle Persone*, 4: 1241 ss.
Ciucciovino S. (2025). Trasformazioni tecnologiche e professionalità soggettiva nella prospettiva del mercato del lavoro. *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2: 202 ss.
D'Atena A. (2024). L'autonomia differenziata tra sussidiarietà e vincoli di sistema. A proposito della sent. 192/2024. *Giurisprudenza costituzionale*, 6: 2312 ss.
Del Gaiso V. (2025). I patti territoriali quali accordi di programmazione negoziata strumentali al raggiungimento degli obiettivi del programma «gol». Analisi e riflessioni a margine di alcuni casi empirici. *Rivista Italiana di diritto del lavoro*, 1: 57 ss.
Di Corrado G. (2025) (1). Fondo Nuove Competenze quale strumento strutturale per la transizione digitale ed ecologica. *Rivista del diritto e della sicurezza sociale*, 1: 103 ss.
Di Corrado G. (2025) (2). *Mercato del lavoro e fondi interprofessionali. Regolazione, strumenti e attuazione territoriale*. Roma: Fondazione Giacomo Brodolini, 155 ss.
Iaione F., Persico A. (2025). L'Innovation Procurement Nel Settore Aerospaziale come Strategic Procurement: La Space Economy e il Downstream Spaziale per lo Sviluppo dei Territori. *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 5: 375 ss.
Masci F. (2025). I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione. Editoriale Scientifica: Napoli, 211 ss.
Massagli E., Impellizzieri G. (2020). Fondo Nuove competenze: funzionamento, elementi di originalità e primi rilievi critici. *Diritto delle relazioni industriali*, 4: 1191 ss.
Rullani E. (2018). *Lavoro in transizione: prove di Quarta Rivoluzione industriale*. In: Cipriani A., Gramolati A., Mari G. (a cura di), *Il lavoro 4.0. La Quarta rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*. Firenze: Firenze University Press, 432 ss.
Salomone R. (2016). Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act. *Lavoro e diritto*, 2: 281 ss.
Spini M. (2006). Lavoro, diritto al lavoro, diritto del lavoro. *Diritto delle relazioni industriali*, 2: 387 ss.
Treu T. (2020). Diritto e politiche del lavoro tra due crisi. *Diritto delle relazioni industriali*, 2: 235 ss.
Varesi P. (2025). Regioni, agenzie per il lavoro, politiche attive del lavoro. *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2: 471 ss.
Zaganella M. (2016). Proposte per lo sviluppo della formazione continua in Italia. FrancoAngeli: Milano, 17 ss.
Zoppoli L. (2014). Contrattazione collettiva. Le nuove rappresentanze sindacali unitarie e il gattopardo democratico. *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2: 65 ss.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

# Sezione IV

## Contrasto allo sfruttamento e tecniche di inclusione

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

# 10
# Lo sfruttamento lavorativo dei migranti in agricoltura: spunti di riflessione a partire da un caso di caporalato in Molise

*di Francesco Belmonte**

Sommario: 1. Le vicende di Campomarino – 2. Il "terreno" dello sfruttamento lavorativo – 3. Il *restyling* della fattispecie criminosa ad opera della l. n. 199/2016 – 4. Gli incerti confini dell'art. 603-*bis* c.p. e l'apporto della giurisprudenza – 5. Lo sfruttamento lavorativo tra prevenzione e repressione: la centralità del sistema ispettivo e i più recenti interventi normativi – 6. Riflessioni conclusive.

## 1. Le vicende di Campomarino

In un pomeriggio di agosto del 2018, il Basso Molise ed il Gargano sono balzati agli onori della cronaca per la "strage sulla statale 16", un incidente stradale, verificatosi nel territorio di Lesina, che è costato la vita a ben 12 braccianti agricoli.

Sul veicolo coinvolto nel sinistro plurimortale viaggiavano 14 cittadini africani subsahariani, di età compresa tra i 21 e i 41 anni, che ritornavano nelle loro dimore a seguito di una giornata lavorativa svolta nei campi di Campomarino, ove erano impegnati nella raccolta dei pomodori.

L'accertamento effettuato dall'Ispettorato del lavoro molisano (verificatosi nel medesimo giorno dell'incidente), unitamente alle successive e minuziose indagini della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Foggia, hanno portato all'emersione di un triste scenario di interposizione illecita di manodopera e sfruttamento lavorativo, caratterizzato dall'assenza di qualsiasi tutela contrattuale, soprattutto in materia di orario di lavoro, retribuzione e sicurezza sui luoghi di lavoro.

* Assegnista di ricerca in Diritto del Lavoro presso il Dipartimento Giuridico dell'Università degli Studi del Molise, Viale Alessandro Manzoni, s.n.c., 86100, Campobasso. E-mail: francesco.belmonte@unimol.it.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

In particolare, un imprenditore agricolo[1] di Cagnano Varano ed il figlio assumevano ed impiegavano nei loro terreni alcuni braccianti agricoli nord africani, reclutati da un caporale extracomunitario trentanovenne (deceduto anch'esso nell'incidente), sottoponendoli a sfruttamento e approfittando del loro stato di bisogno. Ciò era desumibile dalle condizioni di lavoro degradanti e dalle sistemazioni alloggiative in cui erano costretti a vivere, caratterizzate da case rurali, distanti dal luogo di lavoro, prive di porte, finestre, servizi igienici e acqua corrente.

Tale ricostruzione è emersa dalle dichiarazioni rese da uno dei due superstiti, il quale aveva altresì dichiarato di essere impiegato nell'azienda in assenza di un regolare contratto e che il giorno del sinistro aveva iniziato la raccolta degli ortaggi nei terreni di Campomarino, insieme agli altri braccianti, dalle ore 5.00/5.30 e terminato intorno alle ore 13.00/13.30, senza beneficiarie di pause né riposi.

Gli accordi con l'imprenditore prevedevano una retribuzione a cottimo in base al numero di cassoni riempiti (euro 3,50 a cassone), che sarebbe stata loro corrisposta a fine raccolto. La conta dei cassoni veniva fatta direttamente dal caporale che costantemente sorvegliava e minacciava i braccianti, né alimentati né dissetati per molte ore.

Il caporale, inoltre, decurtava 50 centesimi ad ognuno di essi, nei casi in cui il prodotto non risultasse confacente o non venisse rispettata la tempistica imposta.

Al termine della giornata lavorativa, come da prassi, i braccianti venivano trasportati nella sede dell'azienda, dove si procedeva a fotocopiare alcuni documenti, come: codice fiscale, carta d'identità e permesso di soggiorno.

La ricostruzione del *modus operandi* dell'intermediario è stata possibile anche grazie alla decifrazione, da parte del pubblico ministero, di un *bloc notes* rinvenuto all'interno del veicolo. Tale documento ha rivestito un ruolo cruciale ai fini dell'attività investigativa, in quanto, secondo gli inquirenti, quel manoscritto altro non era che il "brogliaccio" promemoria utilizzato dal mediatore per l'impiego dei braccianti.

Come emerge, le indagini condotte hanno svelato una grave e sistematica condizione di sfruttamento illegale della manodopera agricola, rilevante sia sotto il profilo lavoristico – se si considerano le numerose violazioni della regolamentazione sottesa al rapporto di lavoro poste in essere dagli agenti del

1. Le importanti risultanze delle indagini hanno portato il Tribunale del riesame di Bari, in accoglimento dell'appello proposto dal pubblico ministero, all'emissione dell'ordinanza di custodia cautelare ai domiciliari per i delitti di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, nei confronti dell'imprenditore agricolo.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

caporalato – sia sotto il profilo dei diritti umani, alla luce delle coercizioni subite e delle condizioni degradanti in cui riversavano gli extracomunitari.

## 2. Il "terreno" dello sfruttamento lavorativo

Il complesso delle circostanze poc'anzi illustrate fornisce un'immagine nitida della condizione di quei braccianti migranti ampiamente presenti nelle aree interne del Mezzogiorno.

In tali territori, infatti, sebbene il significativo impatto del flusso migratorio sull'incremento della popolazione e forza lavoro locale abbia consentito di risollevare le sorti delle economie locali – a fronte dell'incremento dei flussi in uscita da parte della popolazione autoctona[2] – continuano a persistere fenomeni illegali di reclutamento, organizzazione e sfruttamento della manodopera.

Tra le aree interne del Mezzogiorno, il Molise risulta tutt'altro che immune alla propagazione del caporalato. Negli ultimi anni, infatti, sono state portate all'attenzione dell'opinione pubblica numerose vicende da cui è emerso come il fenomeno in questione sia saldamente radicato nel tessuto economico-sociale (anche) del Molise[3].

In linea generale, può affermarsi che gli assetti lavorativi più inclini alla diffusione del "sistema del caporalato"[4], che espongono dunque maggiormente i lavoratori al rischio di sfruttamento, sono, da un lato, il lavoro razionalizzato e, dall'altro, le attività a medio basso livello di qualificazione e ad alta intensità di manodopera (i cosiddetti *labour intensive jobs* o *low-skill jobs*)[5].

Nel primo caso, si tratta di lavori rigidamente vincolati da fattori tecnici e organizzativi, spesso tra loro sovrapposti (si pensi, ad esempio, all'industria manifatturiera, alla logistica, ai magazzini automatizzati ed ai call center).

2. In merito si v. i dati analizzati dai Rapporti *Istat* per gli anni 2023-2024 (Istat, 2025).

3. Si pensi anche alle vicende avvenute a Venafro, in cui l'Operazione anticaporalato dei Carabinieri della Compagnia locale ha portato alla luce un sistema illegale di sfruttamento di manodopera migrante (principalmente nordafricana), impiegata nella raccolta delle olive. Nella rete dell'Arma è così caduto un italiano che prelevava gli stranieri direttamente alla stazione ferroviaria di Venafro per condurli nei campi limitrofi ed adibirli nella campagna olearia in assenza di qualsiasi tutela contrattuale, soprattutto in materia di orario di lavoro, retribuzione e sicurezza sui luoghi di lavoro. Al caporale è stato contestato il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, *ex* art. 603-*bis* c.p.; mentre, il proprietario del terreno è stato sanzionato pecuniariamente per l'impiego di lavoratori irregolari.

4. Sul fenomeno in questione, v., fra i tanti, Bettini, Pizzuti, 1994, 170 ss.; Corazza, 2011, 71 ss.; Miscione, 2017, 113 ss.; Perrotta, 2015, 15 ss.

5. Merlo, 2020, 6.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Tali vincoli si manifestano attraverso una puntuale predeterminazione delle mansioni, l'imposizione di ritmi lavorativi dettati dalle macchine, dalle esigenze pressanti della clientela o dal flusso produttivo, nonché mediante un controllo costante esercitato dai superiori gerarchici, con o senza il supporto di strumenti informatici.

I *labour intensive jobs*, invece, sono lavori che non risultano né razionalizzati né razionalizzabili secondo i modelli dell'organizzazione scientifica del lavoro e che presentano una limitata possibilità di monitoraggio continuo, sia attraverso strumenti tecnologici che mediante il controllo umano[6].

Si tratta di attività – come quelle rese nei settori dell'agro-alimentare, dell'edilizia, della ristorazione e dell'*hotellerie* – caratterizzate da una domanda di lavoro a bassa qualificazione, frequentemente soggetta a marcati fenomeni di ciclicità o stagionalità.

Simili caratteristiche favoriscono una significativa compressione dei salari e un'elevata fungibilità della forza lavoro, elementi che si traducono in un potere contrattuale estremamente ridotto in capo al lavoratore.

Sebbene in tempi recenti si è assistito, su scala nazionale, ad una ramificazione del fenomeno anche in settori più opulenti, come l'alta moda, il "terreno" più fertile continua, comunque, ad essere il comparto agricolo, ove l'occupazione, in considerazione delle peculiarità e multiformità del settore considerato[7], si è sempre contraddistinta per la prevalenza di rapporti di lavoro "flessibili", precari e di breve durata, modellati in relazione alla stagionalità delle colture.

In tale contesto, i lavoratori migranti, per peculiari condizioni di vulnerabilità – si pensi al *gap* linguistico e culturale, alla scarsa conoscenza degli strumenti di tutela, alle precarie condizioni abitative ed all'eccessiva distanza dai luoghi di lavoro – rappresentano un potenziale bacino d'offerta di lavoro sottopagato e dequalificato[8].

6. Si v. Fellini, 2017, 168.

7. Sul tema, v. Bettini, 2006, 1 ss., la quale evidenzia come l'area agricola rappresenti una dimensione alquanto ampia, complessa ed articolata, sia sotto il profilo territoriale che sotto quello delle attività svolte. In particolare, per l'A. «tale complessità emerge in modo specifico con riguardo al rapporto di lavoro, la cui disciplina riflette gli aspetti profondamente eterogenei e la multifunzionalità del settore considerato, nonché il difficile equilibrio fra i tre fattori fondamentali che caratterizzano il sistema agricolo, e cioè il conferimento della terra, l'apporto del lavoro e l'impresa.». Sul tema, v., fra i numerosi contributi, Alessi, 1990; Belviso, 2002, 3 ss.; Giuffrida, 2001, 2139; Romagnoli, 1991, 931 ss.

8. In argomento, cfr. Caroli Casavola, 2021; Chiaromonte, Ferrara, Ranieri, 2020, 97; Corazza, Della Morte, Giova, 2018; De Martino, Lozito, Schiuma, 2016, 313 ss.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Nel corso degli ultimi decenni, infatti, alla contrazione del numero degli addetti in agricoltura si è accompagnata una crescita esponenziale della componente straniera, divenuta indispensabile per la tenuta e l'esistenza stessa del settore agricolo[9].

Tuttavia, la progressiva precarizzazione del settore agricolo, in cui quasi il 90% degli occupati complessivi è a tempo determinato e più di un quarto lavora 50 giornate o meno all'anno, ha contribuito ad alimentare il c.d. lavoro povero e, soprattutto tra gli stranieri, il pendolarismo tra settore agricolo e segmenti più svantaggiati dell'industria e dei servizi ha creato una vera e propria "filiera della vulnerabilità".

Non deve poi trascurarsi la circostanza che una cospicua parte della manodopera migrante risulta impiegata in modo parzialmente regolare (c.d. "lavoro grigio")[10] ovvero ingaggiata in assenza di qualsiasi tutela contrattuale dai mediatori, più comunemente conosciuti come "caporali", i quali – al di fuori degli ordinari canali di collocamento e non curanti dei minimi salariali previsti dai ccnl – fungono da intermediari con i datori di lavoro, reclutando illegalmente gli stranieri, trattenendo per sé una parte del compenso (corrispostogli sia dal datore che dal lavoratore)[11] e monopolizzando il sistema di trasporto verso i luoghi di lavoro.

In tale contesto, il fenomeno in questione ha assunto dei tratti inediti: il ruolo di caporale è infatti spesso rivestito da stranieri, che, oltre a controllare l'intermediazione di manodopera, gestiscono anche la tratta degli esseri umani e la fase degli ingressi irregolari nel territorio italiano, favorendo le infiltrazioni mafiose nella filiera agroalimentare e nella gestione della domanda ed offerta di lavoro, ed alimentando, per tale via, il redditizio circolo di affari della criminalità organizzata[12].

9. Si stima, infatti, che i lavoratori stranieri costituiscano circa un quarto del totale della manodopera in agricoltura (cfr. i dati del Dossier *statistico immigrazione*, Idos – 2025).

10. L'espressione rimanda ad una prassi particolarmente diffusa nel settore agricolo, in cui il bracciante viene formalmente assunto con contratti parzialmente dichiarati ed in frode alla legge, in quanto il datore di lavoro denuncia all'Istituto previdenziale un numero di giornate lavorative inferiore rispetto a quelle realmente svolte dal prestatore.

11. A titolo esemplificativo, dalla propria paga giornaliera (di 15/20 euro per 10-12 ore lavorative) il lavoratore deve dedurre i costi di acqua, cibo, trasporto dal ghetto al campo, indumenti e coperte.

12. Secondo le stime del *VII Rapporto dell'Osservatorio Placido Rizzotto* della FLAI-CGIL (novembre 2024), le infiltrazioni mafiose nella filiera agroalimentare e nella gestione della domanda e offerta di lavoro mediante la pratica del caporalato continuano ad alimentare un'economia illegale e sommersa che vale miliardi di euro; inoltre, aumenta la percentuale dei lavoratori stranieri esposti al rischio di ingaggio irregolare, tra cui, molti sono in condizione di grave vulnerabilità.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

## 3. Il *restyling* della fattispecie criminosa ad opera della l. n. 199/2016

Pur trattandosi di un fenomeno endemico e connaturato al sistema produttivo del paese[13], il caporalato, inteso in senso ampio, quale attività di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, è stato criminalizzato solo di recente con il d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (conv. con modif. in l. 14 settembre 2011, n. 148), che introduceva nel codice penale l'art. 603-*bis*[14] al fine di «colmare l'esistenza di una vera e propria lacuna nel sistema repressivo delle distorsioni del mercato del lavoro»[15].

Mancava, infatti, una norma che punisse il c.d. caporalato grigio, ossia quelle condotte che si assestavano su una posizione intermedia tra le più lievi contravvenzioni per la violazione delle procedure amministrative in materia di somministrazione di lavoro previste dalla legge Biagi[16] e le gravissime forme di riduzione in schiavitù o servitù punite dagli artt. 600 ss. c.p., comportanti la totale compressione del c.d. *status libertatis*[17].

Ciononostante, cinque anni più tardi, alla luce delle criticità strutturali[18] e dell'ineffettività della novella del 2011[19] evidenziate da più fronti, il legislatore ha ridisegnato il sistema normativo di contrasto ai fenomeni del lavoro

13. Per una ricostruzione storica e sociologica del caporalato, si rinvia a Crastolla, 1983, 380 ss.

14. Circa un commento sulla norma in vigore prima della novella del 2016, si v. Fiore, 2014, 879 ss.

15. Così Cass. 27.3.2014 n. 14591, *FI,* 2014, 331 ss.

16. Il riferimento è agli artt. 18 e 28 del d.lgs. n. 276/2003, nella versione vigente all'epoca dell'entrata in vigore del d.l. n. 138/2011. Le norme in questione sanzionavano solo le mere violazioni delle procedure amministrative ma «non erano sufficienti a contrastare un fenomeno così complesso e plurioffensivo come quello del caporalato», essendo assenti nelle varie fattispecie criminose i profili di lesione dei diritti fondamentali dei lavoratori. Così D'Onghia, De Martino, 2018, 10 ss.

17. Cfr. in proposito, Monticelli, 2012, 563.

18. Per un'analisi dei limiti della normativa previgente, v. Gaboardi, 2017, 5 ss., il quale definisce la disciplina *de qua* "strabica", perché escludeva il datore di lavoro dal novero dei soggetti attivi e "miope", in quanto la struttura normativa e il regime sanzionatorio erano distonici ed incoerenti rispetto al fine dichiarato di tutelare la dignità umana nei rapporti di lavoro.

19. Esiguo era il numero dei procedimenti aperti per il delitto in questione (sole 34 iscrizioni presso gli Uffici del Giudice per le Indagini Preliminari e 8 processi pendenti nella fase dibattimentale), così come erano molto ridotte le condanne inflitte. Ciò era determinato, oltre che dai limiti della struttura normativa, anche dalla riluttanza delle vittime (spesso straniere, prive di assistenza sindacale e sotto il ricatto della perdita del posto di lavoro) a denunciare le condizioni di sfruttamento, in assenza peraltro di strumenti legali capaci di offrire loro una tutela reale e indiscriminata di protezione. In questi termini, Ferranti, 2015, 1 ss.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

sommerso, nell'ambito di un disegno riformatore indirizzato principalmente a regolare diversi aspetti del funzionamento del comparto agricolo.

Il riferimento è alla l. 29 ottobre 2016, n. 199, recante "Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo"[20], che ha riscritto la disciplina del reato in questione al fine di rendere gli strumenti penalistici più funzionali agli obiettivi di politica criminale e, parallelamente, agevolare una maggior emersione del fenomeno.

Per quanto non muti la collocazione all'interno del codice, il *nomen* e l'origine della norma, la novella interviene in maniera incisiva sulla struttura del fatto tipico, il cui ambito di operatività è ampliato attraverso la previsione di due distinte e autonome fattispecie incriminatrici, riguardanti l'una il caporale e l'altra il datore di lavoro[21], il cui disvalore gravita essenzialmente intorno a due elementi: le "condizioni di sfruttamento" e "l'approfittamento dello stato di bisogno".

Lo sfruttamento implica una situazione di stringente soggezione e costrizione al lavoro, tale da determinare una lesione, temporalmente apprezzabile, dei diritti fondamentali del prestatore e della sua dignità[22].

Sin dall'introduzione della norma nel 2011, ai fini dell'individuazione del contesto penalmente rilevante, il legislatore ha compiuto la scelta inedita di affiancare alla descrizione delle condotte tipiche un elenco di "indici di riconoscimento", ossia di circostanze concrete "sintomatiche", il cui ricorrere,

20. Tra i primi commenti sulla novella, v. Bassotti, 2015, 354 ss.; Cadamuro, 2016, 823 ss.; Costa, 2017, 267 ss.

21. La novella corregge il difetto più evidente della precedente formulazione e cioè l'assenza del datore di lavoro tra i soggetti attivi del reato, sebbene lo sfruttamento si concretizzasse proprio attraverso il lavoro prestato. Tale criticità era stata rimarcata, già prima dell'entrata in vigore del delitto di caporalato, da Vallebona, 2007, 858 ss.

22. Sulla nozione di sfruttamento, v. Fiore, 2017, 281, per il quale lo sfruttamento deve rappresentare «una condizione lavorativa che dipende dalla radicata o comunque stabile adozione di una modalità di utilizzo della manodopera finalizzate (ed idonee) a trarre il massimo beneficio indebito da prestazioni lavorative programmaticamente sottratte, proprio a quello scopo, alle regole poste a tutela dei diritti dei lavoratori»; Genovese, 2018, 11, per la quale gli indici in questione si pongono in continuità con l'art. 13, direttiva n. 2009/52/Ce, che definisce di "*particolare sfruttamento*" quelle "*condizioni lavorative, incluse quelle risultanti da discriminazioni di genere o 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*"; Oliveri, 2015, 47 ss., il quale, muovendo da un concezione marxiana, identificava lo sfruttamento nell'«esercizio di un comando, diretto e indiretto, che grava sulla vita dei lavoratori al fine di ottenere un *plus-* prodotto e un *plus-* lavoro».



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

anche alternativamente, consentirebbe di far ritenere sussistenti le condizioni di sfruttamento lavorativo[23].

In particolare, in seguito alla riforma del 2016, costituisce indice di sfruttamento la ricorrenza di una o più delle seguenti condizioni:

1) la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato;
2) la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie;
3) la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro;
4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti.

Diversamente dalla disciplina previgente, i comportamenti in questione non devono avere il carattere della sistematicità, che implica l'abitualità, ma quello della reiterazione[24], la quale presuppone la mera ripetitività delle condotte, senza che sia necessario un determinato *minimum*: ciò che rileva è che le violazioni siano sintomatiche di una condizione di sfruttamento, ossia tali da ledere il bene giuridico protetto dalla norma[25].

In relazione alla nozione di "approfittamento dello stato di bisogno", essa è ricostruita in ordine ad una delle circostanze aggravanti del reato di usura (art. 644, c. 5, n. 3, c.p.) e si realizza quando la condotta illecita è posta in essere in danno di chi si trova, per la precisione, in stato di bisogno.

Tale condizione non deve tuttavia essere confusa con l'insoddisfazione e la frustrazione derivante dall'impossibilità o difficoltà economica di realizzare qualsivoglia esigenza ritenuta urgente, ma viene a concretizzarsi unicamente quando la persona offesa, pur senza versare in uno stato di assoluta indigenza, si trovi in una posizione, anche provvisoria, «di effettiva mancanza

23. La scelta del legislatore di inserire degli elementi descrittivi non è superflua, alla luce della consolidata tendenza della giurisprudenza a dilatare fortemente la nozione di sfruttamento, che arriva a comprendere ogni condotta da cui derivi un vantaggio economico per l'autore. Così, De Rubeis, 2017, 226.

24.Sul concetto di reiterazione, seppur con riferimento ad altre fattispecie, v. Cass. 6.3. 2016 n. 24375, *Fam. e dir.,* 2016, 813 ss.; Cass. 28.2.1995 n. 4636, *Riv. pen.*, 1995, 1450 ss.

25. Così Madeo, 2017, 288 ss.; Stolfa, 2017, 91 ss. Sul punto, v. anche De Marzo, 2016, 377 ss., secondo cui sono reiterate le condotte che «si ripetano nel tempo senza essere necessariamente espressive di […] una tipica e ricorrente modalità di organizzazione del lavoro» e Ferranti, 2015, 6, per la quale il datore di lavoro non commette il reato d*e quo* con isolate condotte illecite poiché la descrizione del reato richiama il modello di incriminazione proprio dei reati abituali.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

di mezzi idonei a sopperire ad esigenze definibili come primarie, cioè relative a beni comunemente considerati come essenziali per chiunque»[26].

È noto che la legge del 2016 non si è limitata a riscrivere il testo della norma, ma ha delineato un intervento sistematico di più ampio respiro volto a reprimere in modo più incisivo il dilagarsi del fenomeno a tutela delle vittime del reato.

In tale quadro si colloca l'introduzione della circostanza attenuante, prevista dal nuovo art. 603-*bis*.1, che contempla una riduzione premiale della pena (da uno a due terzi) ed è volta ad ottenere una collaborazione c.d. processuale, la quale trova fondamento nella minore capacità a delinquere del colpevole, che, in seguito alla commissione del reato, si sia efficacemente adoperato per conseguire, in via alternativa, uno dei risultati previsti dall' art. 603-*bis*.1[27].

In secondo luogo, tale diminuzione di pena si spiega in ragione della volontà del legislatore di incentivare i comportamenti di dissociazione ed allontanamento del *reo* rispetto all'organizzazione malavitosa: ne costituisce una conferma, *in primis,* il fatto che la novella preveda diverse modalità attraverso cui egli possa palesare il proprio ravvedimento e, *in secundis*, la mancata previsione di un limite cronologico entro il quale debba intervenire la collaborazione del pentito, che può, pertanto, manifestarsi in qualsiasi fase del processo[28].

Quanto alle circostanze aggravanti, la novellata struttura dell'incriminazione non prevede più, nella sua fattispecie base, quali modalità esecutive tipiche, la violenza e la minaccia (la cui ricorrenza va ad integrare la circostanza aggravante di cui al c. 2, dell'art. 603-*bis* c.p.), e viene meno ogni riferimento all'intimidazione[29].

Si tratta di una scelta coerente con la *ratio legis* che individua il nucleo di disvalore del fatto nello sfruttamento dei lavoratori in stato di bisogno ed è,

26. Cass. 8.3.2000 n. 4627, *Riv. pen.*, 2000, 812.

27. Ossia, evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori ovvero fornire un aiuto concreto alle attività investigative della polizia e dell'autorità giudiziaria.

28. Sul punto, v. Brambilla, 2017, 212 ss., per la quale, invece, l'attività di collaborazione non può intervenire oltre il giudizio di primo grado, poiché il giudice d'appello conosce del procedimento solo i punti della decisione cui si riferiscono i motivi proposti dall'appellante.

29. L'autonomia concettuale dell'intimidazione era stata già messa in discussione dalla dottrina in relazione alla disciplina previgente: cfr. in proposito, Bricchetti, Pistorelli, 2011, 52, che parlavano di endiadi tra il concetto di intimidazione e minaccia; Padovani, 2016, 49, per il quale l'elemento in questione non sarebbe altro se non il prodotto della violenza o della minaccia. L'intimidazione era definita uno strumento coercitivo di carattere ambientale, analogo al concetto evocato dall'art. 416-*bis*, c. 3, c.p. (relativo alle associazioni di tipo mafioso), da Scarcella, 2011, 1191 ss.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

altresì, in grado di riflettere la realtà fattuale che vede sovente caporali ed imprenditori avvalersi della condizione di particolare vulnerabilità della vittima, idonea ad annullare o limitare la facoltà di scelta[30], anche senza bisogno di esercitare violenza o minaccia[31].

Il ventaglio delle circostanze aggravanti è completato, inoltre, da un'ulteriore ipotesi introdotta in epoca pandemica dal c.d. decreto Rilancio (d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv. con modif. in l. 17 luglio 2020, n. 77), secondo cui l'aumento della pena opera anche nel caso in cui le condotte incriminate vengano commesse a danno di stranieri che abbiano presentato l'istanza per il rilascio del permesso di soggiorno temporaneo, previsto dall'art. 103, c. 2 del medesimo decreto.

Nella prospettiva del rafforzamento degli strumenti di repressione, la legge n. 199/2016 arricchisce, infine, l'apparato sanzionatorio con una serie di misure di matrice patrimoniale, che si affiancano alle pene accessorie introdotte dal legislatore del 2011 con l'art. 603-*ter* c.p.[32].

Assimilando il delitto di caporalato ai reati di criminalità organizzata, la novella ha ampliato, infatti, il novero delle misure economiche applicabili all'illecito *de quo,* disponendo la confisca, anche per equivalente (salvo i diritti dell'offeso alle restituzioni e al risarcimento del danno), delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato, al fine di evitare la formazione di ingenti patrimoni criminali[33].

## 4. Gli incerti confini dell'art. 603-*bis* c.p. e l'apporto della giurisprudenza

Sebbene la novella del 2016 abbia consegnato agli interpreti una regolamentazione più compiuta, dotata di maggiore effettività in termini di tutela per le vittime del caporalato, l'art. 603-*bis* appare oggi non più confacente alla realtà fenomenica.

L'eliminazione di alcuni tratti troppo "severi" (violenza, minaccia o intimidazione), l'introduzione della responsabilità del datore di lavoro, lo snellimento di qualche profilo troppo marcato (attività organizzata) e l'allegge-

30. In merito, v. Scotto, 2016, 81.

31. Sono le considerazioni di Fiore, 2017, 282.

32. La norma prevede tre tipologie di sanzioni: l'interdizione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche o delle imprese; il divieto di concludere contratti di appalto pubblici e relativi sub-contratti e l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi da parte dello Stato o di altri enti pubblici, nonché dell'Unione Europea, relativamente ai settori colpiti da caporalato.

33. Per una lettura critiche delle misure, v. Gaboardi, 2017, 74 e Piva, 2017, 9.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

rimento degli indici di sfruttamento hanno profondamente mutato il volto del reato in questione.

Tuttavia, la sua collocazione nella sistematica del codice, il suo *nomen* e la sua *ratio* sono rimasti inalterati, conducendo ad una scollatura tra la fattispecie astratta e il tipo criminoso di riferimento, così come impresso nell'opinione pubblica.

L'attenzione mediatica continua, infatti, a focalizzarsi prevalentemente sul caporalato, nonostante la fattispecie abbia progressivamente spostato il proprio baricentro dallo schema del reclutamento a quello, più ampio, dello sfruttamento del lavoro[34].

La nuova disciplina dovrebbe essere interpretata come funzionale alla repressione di un fenomeno ontologicamente distinto, maggiormente riconducibile alla tutela della dignità del lavoratore e quindi del *decent work* piuttosto che alla salvaguardia dello *status libertatis*; un fenomeno che si colloca, sul piano sistematico, nell'alveo del *corporate crime*, in quanto riferibile a imprese strutturalmente lecite, piuttosto che a contesti propri della criminalità organizzata in senso tradizionale.

Ne consegue che l'attuale formulazione incriminatrice appare orientata non già a contrastare il lavoro nero in senso stretto, bensì a sanzionare il c.d. caporalato grigio: in tale prospettiva, assume valore emblematico l'applicazione della disposizione al caso dei *riders* di *Uber Eats* a Milano[35].

Tale cambio di paradigma deve il suo rafforzamento all'intenso apporto della giurisprudenza che fin da subito ha fornito delle importanti linee direttrici per gli interpreti e colmato alcune carenze emerse anche dalla l. n. 199/2016.

Innanzi tutto, i giudici hanno esaltato la centralità dell'approfittamento dello "stato di bisogno", che riveste un ruolo cruciale nella nuova veste dell'art. 603-*bis* c.p., sostituendo lo "stato di necessità" contemplato dalla l. n. 148/2011[36].

34. Fiore, 2017, 275.

35. Alle origini della vicenda giudiziaria, il Tribunale di Milano, con decreto n. 9 del 28 maggio 2020, ha applicato a *Uber Italy S.r.l.* la misura dell'amministrazione giudiziaria, *ex* art. 34, d.lgs. n. 159/2011, per aver agevolato la condotta criminosa di sfruttamento lavorativo di un cospicuo numero di ciclo-fattorini (c.d. *riders*), addetti al servizio di consegna di pasti a domicilio – tramite la piattaforma digitale "*Uber Eats*" – attuata da parte di imprese terze di intermediazione.

36. Tale modifica, tuttavia, non ha prodotto effetti significativi sulla fattispecie, anche alla luce di un orientamento della giurisprudenza di legittimità che propendeva per la sostanziale coincidenza delle due nozioni. Cfr. in proposito, Cass. 15.12.2005 n. 4012, *Riv. pen.,* 2007, 121 ss; Cass. 20.12. 2004 n. 3368, *Riv. pen.,* 2006, 366 ss.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Le due locuzioni, per quanto qualificabili come un'endiadi[37], non sono sovrapponibili, ponendosi su di un piano differente.

Lo stato di bisogno non deve, infatti, essere inteso come uno stato di necessità tale da annientare in modo assoluto qualunque libertà di scelta, bensì come una situazione di grave difficoltà, anche temporanea, in grado di limitare la volontà della vittima, inducendola ad accettare condizioni particolarmente svantaggiose[38].

Tale condizione, calata nel rapporto di lavoro, è vissuta dal prestatore, come quell'impellente assillo economico, che limitandone la sua volontà lo induce ad accettare condizioni contrattuali (non negoziabili) apertamente sperequate in termini di retribuzione, ampiamente degradanti nelle modalità esecutive e manifestamente pericolose, per l'igiene come per la sicurezza[39].

Spostando l'indagine agli indici rilevatori, la loro formulazione "aperta" ha consentito alla giurisprudenza di "riconoscere" lo sfruttamento lavorativo per il tramite di fattispecie ulteriori, tra loro eterogenee, che completano e specificano l'elencazione fornita dalla norma: si pensi allo stato di clandestinità dei lavoratori[40]; al mancato accertamento sanitario in ordine all'idoneità alla mansione degli stessi[41]; alla carenza di dispositivi di protezione e di locali idonei in cui espletare esigenze fisiologiche; all'utilizzo di attrezzature pericolose[42]; alle condizioni di trasporto e di sorveglianza; alla corresponsione di retribuzioni difformi da quelle stabilite dalla contrattazione collettiva, e, comunque, sproporzionate rispetto ai canoni sanciti dall'art. 36 Cost.[43].

La natura e l'indeterminatezza delle spie rilevatrici ha però reso ancora più labili i confini dell'art. 603-*bis*, soprattutto se si considera la circostanza che sono stati concepiti da una legge indirizzata principalmente al contrasto e all'emersione dello sfruttamento lavorativo nel settore agricolo.

37. Tale è l'affermazione di Galluccio, 2015, 293. Nella stessa direzione, cfr. Miscione, 2017, 116.

38. Cass. 16.3. 2021 n. 24441, *DG*, 2021.

39. Cass. 28.10.2019 n. 43683 e Cass. 26.9. 2019 n. 39425, entrambe inedite.

40. Cass. 11.11. 2021 n. 46842, *DPL*, 2022, 7, 427; Cass. 12.5. 2021 n. 25083, *DG*, 2021.

41. Cass. 1.7.2025 n. 24298, *www.soluzionilavoro.it*, 2025.

42. Cass 1.7.2025 n. 24298, cit. a nt. 41.

43. Per Cass. 5.12.2023 n. 2573, *GD,* 2024, 9, l'indice di sfruttamento costituito dalla retribuzione «sproporzionata rispetto alla quantità e alla qualità di lavoro prestato», deve tener conto delle effettive mansioni svolte, delle condizioni di lavoro, dell'orario lavorativo, dell'assenza di pause, di riposi, di ferie, tale che la retribuzione corrisposta si riveli non commisurata alla prestazione resa dal lavoratore che versi in stato di bisogno. Circa la connessione di tale spia rilevatrice con la direttiva Ue 2022/2041 e la recente giurisprudenza di legittimità in tema di equa retribuzione, v. Garofalo, 2024, 106 ss.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Continua, inoltre, ad essere ancora attuale la questione inerente alla qualificazione giuridica degli indici.

Alcuni sostengono che essi, oltre a svolgere una funzione di orientamento probatorio, contribuiscono alla definizione del fatto tipico. A riguardo, il legislatore avrebbe utilizzato una tecnica di tipizzazione integrata, collocando all'interno della norma sostanziale i criteri di accertamento processuale della fattispecie, riferiti ad un elemento della condotta penalmente rilevante[44].

Atri, invece, definiscono gli indici solo come un «utile elemento interpretativo per l'organo inquirente o giudicante» e non quali «elementi costitutivi del reato»[45]. Essi «svolgono una funzione di orientamento probatorio, desinati al giudice come, *mutatis mutandis*, lo sono i c.d. *Elements of crimes* che accedono allo Statuto della Corte Penale Internazionale»[46].

Più drastica è poi la posizione di chi sminuisce la loro portata al punto di affermare che forse «non meritavano neanche una collocazione nell'ambito di una fattispecie codicistica»[47].

Secondo parte della dottrina, l'allontanamento dall'elencazione normativa risulterebbe persino auspicabile, poiché offrirebbe alla giurisprudenza un adeguato margine ermeneutico per correggere lo "strabismo" del legislatore, che nella definizione degli indici è rimasto ancorato al paradigma agricolo, trascurando ulteriori forme di sfruttamento lavorativo manifestatesi in contesti produttivi diversi[48].

Tale retaggio, non tiene infatti conto delle nuove frontiere del reato e della sua "evoluzione" che ha condotto all'emersione del fenomeno nei settori più disparati – quali, ad esempio, la cucitura[49], la rilegatoria[50], la pastorizia[51]

44. Tale è la posizione di Fiore, 2017, 277 e Bricchetti, Pistorelli, 2011, 52 ss. Nella stessa direzione, Gaboardi, 2017, 59 ss., afferma che gli indici «rappresentano l'ipostatizzazione normativa di criteri empirici di identificazione del fenomeno» e «deve essergli riconosciuta natura sostanziale».

45. Cadamuro, 2016, 833 ss.

46. Di Martino, 2015, 117. Nella stessa direzione, Ferranti, 2015, 3 ss., afferma che gli elementi sintomatici dello sfruttamento sono estranei alla definizione del tipo.

47. Torre, 2018, 289.

48. Merlo, 2020, 82.

49. Cass. 9.3.2023 n. 29826, *Italgiure*.

50. Cass. 12.12.2023 n. 660, *ISL*, 2024, 169.

51. Cass. 8.6.2023 n. 33889, *ISL*, 2023, 533.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

e persino l'alta moda[52] – e posto– sotto la lente dell'opinione pubblica anche le professioni intellettuali[53].

In tale mutevole scenario, un criterio orientativo per gli interpreti potrebbe essere rintracciato nei c.d. *core labour standards* individuati dall'Oil, i quali permettono di delineare i contorni del "lavoro dignitoso", indipendentemente dalla natura o dalla qualificazione contrattuale del rapporto[54].

Tuttavia, gli stessi indici deputati a precisare un concetto intrinsecamente sfuggente, come quello di sfruttamento, si fondano su elementi sostanzialmente valutativi, determinando un duplice livello di indeterminatezza del dispositivo normativo e ampliando in maniera esponenziale il margine ermeneutico necessario per una sua applicazione coerente e uniforme[55].

## 5. Lo sfruttamento lavorativo tra prevenzione e repressione: la centralità del sistema ispettivo e i più recenti interventi normativi

La legge "anti caporalato", per quanto non immune da censure, rappresenta un passo epocale nella regolamentazione della materia. La novella del 2016 ha infatti rivoluzionato la concezione stessa del fenomeno, con l'ampliamento della responsabilità alle imprese che ricorrono all'intermediazione illecita.

Gli anni successivi all'entrata in vigore del nuovo art. 603-*bis* c.p. hanno però evidenziato un dato incontrovertibile: sebbene le numerose operazioni degli inquirenti – così come avvenuto anche per le vicende molisane -, abbiano dimostrato che sul piano repressivo l'impianto regolatorio sia adeguato ed efficace, sono emerse non poche problematiche (*rectius*, lacune) per quanto attiene la prevenzione del fenomeno.

52. Il riferimento è alle vicende processuali che hanno interessato la Alviero Martini s.p.a. e la *Manufactures Dior*, sottoposte entrambe ad amministrazione giudiziaria, *ex* art. 34 d.lgs. n. 159/2011, per presunta agevolazione colposa del caporalato.

53. Il dubbio è stato però dissipato da Cass. 18.9.2024 n. 43662, *DRI*, 2025, 533, la quale ha affermato che l'art. 603-*bis*, c. 1, n. 2, c.p. non trova applicazione nel caso di utilizzazione, assunzione o impiego di prestatori d'opera che svolgono attività di tipo intellettuale, in quanto esulano, in radice, dalla categoria dei lavoratori manuali, impiegati in ambito agricolo, artigianale o industriale. (La Corte si è così pronunciata in relazione ad una fattispecie in cui il presidente del Consiglio di amministrazione di una cooperativa, esercente attività di istruzione secondaria, approfittando del loro stato di bisogno, costringeva i docenti a restituire la retribuzione erogata ovvero a lavorare sottopagati).

54. Propone per questa lettura, Perulli, 2019, 387.

55. Marcianò, 2024, 1189.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Sul versante delle misure preventive e della promozione degli strumenti di tutela per i lavoratori, l'approccio iniziale è stato pressoché flebile[56].

L'attuale posizione dell'ordinamento sembra invece animata da una nuova linfa, ossia da una rinnovata e particolare attenzione al momento della vigilanza, anche in ragione dell'acquisizione di una nuova consapevolezza.

Non può più parlarsi di "emergenza", posto che il fenomeno in esame si configura come una «congerie di strategie diffuse e strutturali» [57], che fanno ricorso in modo reiterato tanto all'irregolarità formale e informale quanto a molteplici modalità di sfruttamento della prestazione lavorativa – anche veicolate attraverso assetti contrattuali formalmente leciti – al fine di comprimere il costo del lavoro mediante l'elusione, se non l'aggiramento, del sistema ispettivo.

In tale quadro, un ruolo cruciale è rivestito dall'attività di vigilanza dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

Infatti, come emerge dall'ultimo Documento programmatico[58], il rafforzamento della lotta al lavoro sommerso nei diversi settori dell'economia costituisce il filo conduttore di tutta la programmazione dell'attività di vigilanza dell'Ente, nell'ottica di garantire il *target* previsto dal Piano Nazionale per la lotta al lavoro sommerso (Pns)[59], consistente in un aumento, per il triennio 2023-2025, del numero di ispezioni del 30% rispetto al triennio 2019-2021.

La pianificazione strategica dell'attività di vigilanza, che si estende anche oltre i confini nazionali, è affidata dal Pns alla *task force lavoro sommerso* (istituita con d.m. n. 50 del 28 marzo 2024), che continua a garantire un'azione coordinata ed efficace di prevenzione e contrasto del lavoro irregolare, secondo le specificità dei diversi settori economici e dei contesti territoriali.

A tal fine, la *task force* è supportata da un tavolo operativo nazionale e tre tavoli operativi interregionali[60], nei quali sono rappresentate le Amministrazioni che già fanno parte del nucleo operativo, con la possibilità di estendere la partecipazione ai rappresentanti di altre Amministrazioni o delle parti sociali.

56. In merito, sia consentito il rinvio a Belmonte, 2023, 108 ss.

57. L'espressione è di Marcianò, 2024, 1193.

58. Documento di programmazione della vigilanza per il 2025, consultabile sul sito: *www.ispettorato.gov.it/*.

59. L'obiettivo del Piano è quello di migliorare la qualità del lavoro e le condizioni dei lavoratori, con azioni volte a prevenire e contrastare il lavoro sommerso, lo sfruttamento dei lavoratori e altre forme di lavoro irregolare anche attraverso il potenziamento, dall'anno 2023, della capacità ispettiva dell'Inl che riveste un ruolo cardine nell'attuazione del Piano in ragione, appunto, dell'importante azione da sempre svolta in tale ambito dall'Agenzia.

60. Costituiti con decreto del Direttore dell'Inl n. 43 del 21 giugno 2024.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Nell'ambito dei settori e fenomeni prescelti a livello nazionale dalla *task force*, i tavoli interregionali individuano specifici obiettivi su cui avviare la c.d. vigilanza d'iniziativa, seguendo un approccio metodologico già sperimentato di "multi-agenzia"[61], attraverso la creazione di reti interistituzionali di cooperazione tra le Autorità interessate, anche per lo svolgimento dell'attività ispettiva.

Attraverso le *task-force* progettuali, l'intervento del personale ispettivo coinvolto nell'iniziativa, integrato dal qualificato contributo dei mediatori culturali dell'Oim, in continuità con i progetti precedenti, è mirato ad assicurare la tutela sostanziale delle vittime di sfruttamento dalle più allarmanti fattispecie illecite, comprese quelle connesse alle procedure di rinnovo del permesso di soggiorno dissimulate da apparenti situazioni di regolarità.

L'Inl continua a promuovere, a livello nazionale e locale, ogni utile collaborazione sinergica con tutte le autorità e le organizzazioni coinvolte, considerati i rilevanti risultati già raggiunti in attuazione del "Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato" e del "Piano Nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025" – che, come noto, comprende azioni per prevenire e contrastare lo sfruttamento dei lavoratori e il caporalato – attraverso i progetti "SU.PR.EME.", "A.L.T. Caporalato!" e "A.L.T. Caporalato D.U.E.".

Più propriamente, la programmazione dell'attività di vigilanza di iniziativa è prevalentemente rivolta a contrastare nuovi fenomeni di elusione della normativa giuslavoristica, mediante il monitoraggio scrupoloso dei cambiamenti avvenuti nel mondo del lavoro attraverso la deregolamentazione, la globalizzazione e lo sviluppo tecnologico.

Simili trasformazioni, infatti, hanno favorito quasi esclusivamente le imprese, che hanno aumentano la loro flessibilità e mantenuto vantaggi competitivi adottando politiche orientate alla riduzione dei costi del lavoro (si pensi alla sub-contrattazione – appalti, subappalti, lavoro in somministrazione, ma anche false cooperative-; alla delocalizzazione della produzione ovvero all'utilizzo di contratti di lavoro di breve durata).

Ciò ha condotto alla strutturazione di un complesso reticolato di società in cui la figura del datore di lavoro diviene sempre più evanescente e spesso

61. Il modello "multi-agenzia" costituisce una strategia operativa, positivamente sperimentata dall'Inl, fondata sull'impiego congiunto, nelle attività di *intelligence* e di vigilanza, del personale appartenente alle autorità competenti in materia di contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato, nonché di mediatori culturali qualificati. Tale assetto di coordinamento interistituzionale consente di massimizzare l'efficacia dell'azione sia sul versante investigativo-repressivo, ai fini del contrasto del fenomeno, sia su quello – centrale – dell'assistenza e della tutela delle vittime.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

sostituita, insieme persino al caporale, da *software* ed algoritmi "legittimati" a dirigere, controllare e sanzionare i prestatori di lavoro.

Basti pensare che la rivoluzione digitale degli ultimi anni ha favorito l'espansione delle imprese in diversi settori (come quello della logistica, dei corrieri, dei trasporti a lunga percorrenza e del magazzino), determinando uno scivolamento del lavoro irregolare verso le sfumature più accese dello sfruttamento.

In tale quadro, l'Inl ha scelto di garantire una quota di ispezioni, nella misura di almeno il 50% della complessiva attività di vigilanza d'iniziativa, in cinque dei seguenti settori: agricoltura, costruzioni, logistica e trasporto, attività manifatturiere, servizi di alloggio e ristorazione, intrattenimento e attività stagionali, commercio all'ingrosso e dettaglio e servizi alle imprese, tenuto conto delle caratteristiche del territorio presidiato.

Al contempo, la vigilanza d'iniziativa è stata intensificata nel settore dell'agricoltura e in quello turistico alberghiero, con attività condotte anche in collaborazione con il Comando Carabinieri tutela del lavoro e il Comando Carabinieri per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare, al fine di contrastare il caporalato, lo sfruttamento lavorativo, e prevenire prassi scorrette ed elusioni della normativa prevista dal decreto flussi.

Sul versante dei più recenti interventi normativi, la posizione assunta sembrerebbe quella di privilegiare un approccio repressivo, sebbene le disposizioni di legge continuino a muoversi lungo una direttrice comune di implementazione della fase ispettiva e dei controlli.

È stato così reintrodotto, per l'effetto della l. 29 aprile 2024, n. 56 (di conv. del d.l. 2 marzo 2024, n. 19), il reato di somministrazione illecita di manodopera e la perseguibilità penale per tutti gli appalti irregolari, ai sensi del novellato art. 18 d.lgs. n. 276/2003.

Il d.lgs. n. 276/2003 torna, dunque, a contemplare le seguenti fattispecie criminose: l'illecita somministrazione abusiva di manodopera; l'esercizio abusivo dell'attività di intermediazione e di utilizzazione illecita; il reato di illecita imposizione di oneri in capo ai lavoratori; l'interposizione illecita; l'appalto e distacco illeciti; e, nuovamente, la somministrazione fraudolenta.

Nella medesima ottica repressiva, si pone poi il c.d. decreto Agricoltura (d.l. 15 maggio 2024, n. 63, conv. con modif. dalla l. 12 luglio 2024, n. 101), con cui il legislatore, in linea con quanto previsto a livello europeo dalla Pac 2023-2027, prevede un sistema di contributi ed incentivi pubblici per le imprese virtuose che investono sul lavoro, sulla salute e la sicurezza dei lavoratori.

Tra le novità del decreto, assume particolare rilevanza l'istituzione, presso il Ministero del Lavoro, del "Sistema informativo per la lotta al capora-



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

lato nell'agricoltura", che rappresenta uno strumento di condivisione delle informazioni tra le Amministrazioni statali e le regioni, al fine di favorire l'evoluzione qualitativa del lavoro agricolo e incrementare le capacità di analisi, monitoraggio e vigilanza sui fenomeni di sfruttamento dei lavoratori nell'agricoltura.

Al fine di rafforzare i controlli sugli appalti nel settore agricolo, la novella del 2024 ha previsto, inoltre, l'istituzione di una "Banca dati sui contratti di appalto in agricoltura"[62], ove sono tenute ad iscriversi tutte quelle imprese[63] che intendono partecipare ad appalti in cui il committente sia un'impresa agricola, di cui all'art. 2135 c.c.

Il novero degli strumenti normativi introdotti per fronteggiare la diffusione dello sfruttamento lavorativo, si completa, infine, con il nuovo art. 18-*ter* del Tui (introdotto dal d.l. 11 ottobre 2024, n. 145, conv. con modif. dalla l. 9 dicembre 2024, n. 187), che rappresenta una misura "premiale" per quei lavoratori migranti irregolari che collaborano all'emersione del fenomeno.

La norma, in particolare, correggendo i limiti dell'art. 22, c. 12-*quater*[64], è specificamente dedicata alle vittime di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, contemplando la possibilità di rilasciare uno speciale permesso di soggiorno (denominato "casi speciali"), della durata di sei mesi – rinnovabile per un anno o per il maggior periodo necessario per la conclusione delle misure di inserimento socio-lavorativo o per motivi di giustizia[65] – , che consente, analogamente a quello previsto per le vittime di tratta, l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio, nonché l'iscrizione all'anagrafe, ai centri per l'impiego e lo svolgimento di lavoro subordinato e autonomo, fatti salvi i requisiti minimi di età.

Il testo di legge indica le condizioni necessarie per il rilascio del permesso di soggiorno, ossia: i) l'accertamento di situazioni di violenza o abuso o comunque di sfruttamento del lavoro nei confronti di un lavoratore straniero

62. Accessibile al personale ispettivo dell'Inl, del Comando dei carabinieri per la tutela del lavoro, della Guardia di finanza e dell'Inail.

63. Ossia: le imprese non agricole, singole ed associate, con dipendenti addetti ad attività di raccolta di prodotti agricoli o di pulitura e di imballaggio dei prodotti ortofrutticoli, purché connesse a quella di raccolta, e le imprese che effettuano lavori e servizi di sistemazione e di manutenzione agraria e forestale, con dipendenti addetti a tali attività.

64. Ora abrogato dall'art. 5, c. 1, lett. d), n. 2), del d.l. n. 145/2024. Per una lettura critica del permesso di soggiorno previsto dall'art. 22, c. 12-*quater* si rinvia a Paraciani, 2025, 441.

65. Alla scadenza, il permesso "speciale" può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato o autonomo, secondo le modalità stabilite per tale permesso di soggiorno e al di fuori delle quote, di cui all'art. 3, c. 4, Tui, ovvero in permesso di soggiorno per motivi di studio qualora il titolare sia iscritto a un regolare corso di studi.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

sul territorio nazionale; ii) l'"utile" collaborazione del prestatore all'emersione dei fatti e all'individuazione dei responsabili.

In questi casi, il questore, su proposta dell'autorità giudiziaria procedente, rilascia con immediatezza il permesso di soggiorno per consentire alla vittima e ai membri del suo nucleo familiare di sottrarsi alla violenza, all'abuso o allo sfruttamento[66].

Tali situazioni di vulnerabilità possono essere segnalate anche dall'Inl. In tal caso, l'Ente stesso esprime al questore un parere anche in merito all'eventuale rilascio del permesso di soggiorno.

Rispetto al passato, il legislatore sembra fare "chiarezza" per fronteggiare l'ineffettività dell'art. 22, c. 12-*quater*.

L'incertezza interpretativa legata alla nozione di "particolare sfruttamento", che si aggiungeva all'indeterminatezza di per sé degli indicatori previsti dall'art. 603-*bis* c.p., unitamente alla mancanza di criteri chiari per il rilascio del permesso speciale, aveva condotto nella prassi ad un risultato differente: gli ispettori del lavoro tendevano ad evitare la segnalazione individuale, sollecitando interventi ispettivi di più ampia portata.

Ciò sicuramente consentiva di fermare l'azione illecita dei datori di lavoro, ma precludeva al singolo lavoratore di accedere a un percorso di regolarizzazione, mediante la sua denuncia.

Da una prospettiva sociologica, l'aspetto più innovativo della novella è rappresentato non solo dall'eliminazione del vincolo della denuncia formale – che ha rappresentato un ulteriore deterrente al contrasto e all'emersione del fenomeno se si considerano le peculiari condizioni di "subordinazione" anche psicologica dei migranti -, bensì dalla "necessaria collaborazione" del lavoratore straniero.

Tale "apertura", rappresenta un riconoscimento implicito dell'evenienza che la vittima non sempre può essere agente consapevole e attivo nel processo di emersione ed è diretta, almeno potenzialmente, a responsabilizzare una pluralità di attori istituzionali, superando, così, la centralità esclusiva dell'autorità giudiziaria.

66. Sull'*iter* procedimentale, v. Trib. Brescia, ord., 24.3.2025, a quanto consta inedita, secondo cui, «il tempo trascorso senza che l'amministrazione abbia mai provveduto a fissare un appuntamento per la protocollazione dell'istanza – nonostante i plurimi solleciti e diffide – rivela un'inaccettabile violazione, prima ancóra che della disciplina di cui all'art. 5 d.lgs. n. 286/98, del più generale disposto dell'art. 18-*bis* l. 7 agosto 1990, n. 241, con grave e ingiustificata compressione dei diritti dell'interessato, il quale si vede […] illegittimamente preclusa la possibilità di godere dei diritti attribuitigli per effetto della sola formalizzazione dell'istanza.».



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

## 6. Riflessioni conclusive

Dalle analisi sin qui condotte emerge un dato innegabile: per quanto il legislatore abbia tentato di fronteggiare lo sfruttamento lavorativo, colpendolo e sfiancandolo con una "pletora di provvedimenti ed iniziative"[67], quest'ultimo non sembra poter essere estirpato alla radice.

Il fenomeno in questione, come visto, ha spesso cambiato volto, ramificandosi in settori ulteriori rispetto al "terreno fertile" dell'agricoltura; eclissandosi, all'occorrenza, per il tramite di istituti giuridici funzionali agli obiettivi fraudolenti – come l'appalto di manodopera, naturalmente illecito – ed approfittando delle caratteristiche morfologiche dei territori su cui l'attività lavorativa è realizzata.

La repressione penale è sicuramente condizione necessaria per il contrasto allo sfruttamento, ma non sufficiente se non accompagnata da altri strumenti giuridici in grado di eroderlo su più fronti, secondo un approccio onnicomprensivo e "multi-agenzia", già consolidato con successo dall'Inl.

In un simile scenario in continuo divenire, il ruolo ponderato degli operatori del diritto sembra più che mai imprescindibile.

Tuttavia, la scarsa capacità selettiva del concetto dello "stato di bisogno"[68], unitamente all'indeterminatezza degli indici legali che individuano lo sfruttamento lavorativo, rischiano di oberare ulteriormente l'interprete, costretto a orientare il proprio apprezzamento sulla puntuale perimetrazione del bene giuridico tutelato dalla disposizione, al fine di tracciare una linea di demarcazione netta tra lo sfruttamento del prestatore e la mera inosservanza dei profili retributivi e normativi del rapporto di lavoro.

Considerata la poliedricità del fenomeno e la conseguente pluralità di fattispecie incriminatrici previste dall'attuale assetto normativo per la repressione delle condotte antigiuridiche, si renderà necessario procedere, di volta in volta, a una verifica puntuale della corretta sussunzione della fattispecie concreta in quella astratta, valorizzando, a tal fine, la tutela del bene giuridico e la conseguente sua offensività.

La discrezionalità dell'interprete riveste un ruolo cruciale anche in relazione al nuovo art. 18-*ter* Tui.

67. L'espressione è di Garofalo, 2024, 118.

68. Per Giordano, 2024, 15, dovrebbe valorizzarsi il "senso teleologico" del requisito dello stato di bisogno, che non va inteso come il motivo che induce il lavoratore ad accettare lo sfruttamento, bensì il presupposto che consente al datore di lavoro di sottoporlo a condizioni di sfruttamento.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

La "misurazione" dell'utilità della collaborazione dello straniero irregolare, richiesta dalla legge per accedere alla speciale misura protettiva, si inserisce all'interno di una fattispecie già di difficile applicazione, a causa della generalità delle spie rilevatrici previste dall'art. 603-*bis* c.p.

Tale assetto, potrebbe essere letto come un tentativo del legislatore di promuovere l'inclusione di soggetti tradizionalmente marginalizzati dal sistema di tutela, attribuendo conseguentemente rilievo alla discrezionalità valutativa degli ispettori del lavoro, i quali, tra i diversi attori coinvolti, sono chiamati a individuare le situazioni suscettibili di essere ricondotte nell'alveo applicativo dell'art. 603-*bis* c.p., nonché a selezionare le tipologie di collaborazione ritenute funzionali all'accertamento delle condotte rilevanti[69].

Ciononostante, non può escludersi il rischio che questo impianto regolatorio si traduca in uno strumento di ulteriore esclusione: in un contesto caratterizzato da elevata incertezza applicativa, il personale ispettivo potrebbe essere indotto ad adottare prassi operative consolidate, soprattutto in quei contesti territoriali in cui le strutture periferiche dell'Ente dispongono di risorse umane e finanziarie limitate, con la conseguenza di rendere l'applicazione dell'art. 18-*ter* marcatamente disomogenea sull'intero territorio nazionale[70].

Le risultanze emerse dai primi *dossier* statistici sembrano tuttavia incoraggianti: per quanto la norma sia entrata in vigore da poco più di un anno, si registra un aumento, seppur lieve, delle istanze per il rilascio del permesso di soggiorno per "casi speciali", pari al 3,8 %[71].

Il dato, per quanto confortante, risulta tuttavia ancora troppo contenuto su scala nazionale, considerando che lo sfruttamento lavorativo degli immigrati ha assunto oramai un carattere strutturale, pervadendo ogni comparto di attività e trovando nel caporalato la sua forma eminentemente sistemica.

69. In argomento, v. la recente Cass. 26.1.2026 n. 1802, *DG*, 2026, la quale ha vagliato un'ipotesi ricorrente nella prassi: la mancata collaborazione del migrante irregolare all'emersione dello sfruttamento lavorativo. In tale circostanza, la Suprema Corte ha ritenuto che, sebbene sia precluso l'accesso alla misura di protezione tipica introdotta dall'art. 18-*ter* Tui, «ove si manifesti comunque l'esigenza di protezione degli stessi diritti fondamentali, può farsi ricorso alla misura atipica di chiusura del sistema, prevista dagli artt. 5 c. 6 e 19 del Tui di cui il permesso di soggiorno *ex* art. 18-*ter* (già art. 22, c. 12-*quater*) costituisce una "speciale forma di permesso di soggiorno per motivi umanitari"». In altri termini, «ove manchi l'elemento di specialità e cioè la collaborazione alle indagini penali (o al procedimento penale), torna ad applicarsi la norma generale».

70. Evidenzia tali criticità, Paraciani, 2025, 442.

71. Nel 2024, sono stati rilasciati, su parere dell'autorità giudiziaria, 22 permessi di soggiorno per sfruttamento lavorativo (v. dati del Dossier *statistico immigrazione*, Idos – 2025). Nel 2025, si registrano, invece, 25 permessi *ex* art 18-*ter* ottenuti da lavoratori irregolari impiegati nelle campagne dell'Agro Pontino (22 istanze accolte) e della Val d'Arda (3 istanze accolte).



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

## Riferimenti bibliografici


Alessi R. (1990), *L'impresa agricola*. In: Schlesinger P., diretto da, *Il codice civile commentato. Artt. 2135–2140*. Milano: Giuffrè.

Bassotti M. (2015). Sul reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: primi chiarimenti. *MGL*: 354 ss.

Belmonte F. (2023). *Lo sfruttamento dei braccianti migranti in agricoltura: il caporalato in Molise*. In: Caroli Casavola H., Corazza L., Savino M., a cura di., *Migranti, territorio e lavoro. Le strategie d'integrazione*. Soveria Mannelli: Rubettino, 108 ss.

Belviso U. (2002). Il regime pubblicitario dell'imprenditore agricolo (la riforma di inizio secolo). *RDA*: 3 ss.

Bettini M. N. (2006). *La nozione d'impresa agricola*. In: Bettini M. N., a cura di, *Agricoltura e lavoro*. Roma: Aracne.

Bettini M. N., Pizzuti P. (1994). Caratteristiche e sviluppi dell'intermediazione di manodopera. *DL*: 170 ss.

Brambilla P. (2017). "Caporalato tradizionale" e "nuovo caporalato": recenti riforme a contrasto del fenomeno. *RTDPE*: 188 ss.

Bricchetti V. R., Pistorelli L. (2015). "Caporalato": per il nuovo reato pene fino a 8 anni. *GD*: 49 ss.

Cadamuro E. (2016). Il nuovo volto del delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro ("caporalato"). *RTDPE*: 823 ss.

Caroli Casavola H. (a cura di) (2021). *Le migrazioni e l'integrazione giuridica degli stranieri*. Torino: Giappichelli.

Chiaromonte W., Ferrara M.D., Ranieri M. (a cura di) (2020). *Migranti e lavoro*. Bologna: il Mulino.

Corazza L., Della Morte M., Giova S. (a cura di) (2018). *Fenomeni migratori ed effettività dei diritti. Asilo, minori, welfare*. Napoli: Esi.

Corazza, L. (2011). Il "nuovo" caporalato e il mercato del lavoro degli immigrati. *AIM*: 71 ss.

Costa G. (2017). "Caporalato", intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: soluzione definitiva del problema o mero restyling normativo. *LD*: 267 ss.

Crastolla F. (1983). Aspetti sociologici e giuridici in tema di caporalato. *GAI:* 380 ss.

D'Onghia M., De Martino C. (2018). Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 20016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso. *WP. C.S.D.L.E "MASSIMO D'ANTONA"*: 10 ss.

De Martino C., Lozito M., Schiuma D. (2016). Immigrazione, caporalato e lavoro in agricoltura. *LD*: 313 ss.

De Marzo G. (2016). Le modifiche alla disciplina penalistica in tema di caporalato. *FI*: 377 ss.

De Rubeis A. (2017). Qualche breve considerazione critica sul nuovo reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. *DPE*: 224 ss.




Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Di Martino A. (2015). "Caporalato" e repressione penale: appunti su una correlazione (troppo) scontata. *DPC*: 109 ss.
Fellini I. (2017). *Il terziario di consumo. occupazione e professioni*. Roma: Carocci Editore, 168 ss.
Ferranti D. (2015). La legge n.199/2016: disposizioni penali in materia di caporalato e sfruttamento del lavoro nell'ottica del Legislatore. *DPC*: 1 ss.
Fiore S. (2014). (*Dignità degli) uomini e (punizione dei) caporali. Il nuovo delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*. In: Aa.Vv., a cura di, *Scritti in onore di Alfonso Stile.* Napoli: Esi, 879 ss.
Fiore S. (2017). La nuova disciplina penale della intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, tra innovazioni e limiti insuperabili. *DA*: 281 ss.
Gaboardi A. (2017). La riforma della normativa in materia di "caporalato" e sfruttamento dei lavoratori: corretto lo strabismo, persiste la miopia. *LP*: 5 ss.
Galluccio A. (2015). *Art. 603 bis*. In: Dolcini E., Gatta G. L., a cura di, *Codice penale commentato*. Milano: Ipsoa, 293.
Garofalo D. (2024). La legge n. 199/2016 per il contrasto del caporalato: luci (poche) e ombre (molte). *DML*: 91 ss.
Genovese G. (2018). Nessuno più al mondo deve essere sfruttato: nuovi strumenti per una vecchia utopia, *LP*: 2018, 1 ss.
Giordano V. (2024). Il bene giuridico nel prisma dello sfruttamento del lavoro. Testo disponibile al sito: *www.sistemapenale.it* (consultato il: 9.1.2026).
Giuffrida G. (2001). Artt. 2135–2140, *Disposizioni generali sull'impresa agricola*. In: Cendon P., a cura di, *Codice civile commentato*. Torino: Giuffrè, 2139 ss.
Gori F. (2017). La nuova legge sul grave sfruttamento lavorativo nell'ambito della normativa di contrasto al lavoro nero. *ADAPT WORKING PAPER*: 27 ss.
Idos (2025). Dossier statistico immigrazione. Testo disponibile al sito: *www.dossierimmigrazione.it/prodotto/dossier-statistico-immigrazione-2025/* (consultato il: 14.2.2026).
Istat (2025). Rapporto su migrazioni interne e internazionali della popolazione residente. anni 2023-2024. Testo disponibile al sito: *www.istat.it/wp-content/uploads/2025/06/report-migrazioni-interne-e-internazionali-della-popolazione-residente-anni-2023-2024-1.pdf* (consultato il: 9.1.2026).
Madeo A. (2017). La riforma del delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. *SI*: 284 ss.
Marcianò A. (2024). La lotta per la sopravvivenza nel prisma dei caporalati. *ADL*: 1181ss.
Merlo A. (2020). Il contrasto allo sfruttamento del lavoro e al caporalato dai braccianti ai raiders. la fattispecie dell'art. 603 bis c.p. e il ruolo del diritto penale. Torino: Giappichelli.
Miscione M. (2017). Caporalato e sfruttamento del lavoro. *LG*:113 ss.
Monticelli I. (2012). *Disciplina penale del collocamento e dell'intermediazione illecita.* In: Deidda B., Gargani A., a cura di, *Reati contro la salute e la dignità del lavoratore*. Torino: Giappichelli, 563 ss.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Oliveri F. (2015). *Giuridificare ed esternalizzare lo sfruttamento. Il caso dei lavoratori immigrati nella viticoltura senese*. In: Rigo E., a cura di, *Leggi, migranti e caporali, prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*. Pisa: Pacini Giuridica, 47 ss.

Osservatorio Placido Rizzotto Flai-Cgil (2024). VII Rapporto Agromafie e caporalato. Testo disponibile al sito: *www.futura-editrice.it/prodotto/agromafie-e-caporalato-vii-rapporto/* (consultato il: 9.1.2026)

Padovani T. (2016). Necessario un nuovo intervento per superare i difetti di una riforma zoppa. GD: 49 ss.

Paraciani R. (2025). Gli ispettori del lavoro come "street-level bureaucrats": un approccio sociologico. *LD*: 441 ss.

Perrotta D. (2015). I*l caporalato come sistema: un contributo sociologico*. In: Rigo E., a cura di, *Leggi, migranti e caporali, prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*. Pisa: Pacini Giuridica, 15 ss.

Perulli A. (2019). L'Oil e la globalizzazione. *LD*: 387 ss.

Piva D. (2017). I limiti dell'intervento penale sul caporalato come sistema (e non condotta) di produzione: brevi note a margine della L. 199/2016. *AP*: 1 ss.

Romagnoli E. (1991). *L'impresa agricola*. In: Rescigno P., diretto da, *Trattato di diritto privato*. XV, 1. Torino: Utet, 931 ss.

Scarcella A. (2011). Il reato di "caporalato" entra nel codice penale. *DPP*: 1183 ss.

Scotto A. (2016). Tra sfruttamento e protesta: i migranti e il caporalato agricolo in Italia meridionale. *REMHU*: 81 ss.

Stolfa F. (2017), La legge sul "caporalato" (l. n.199/2016): una svolta "etica" nel diritto del lavoro italiano? Una prima lettura. *DSL*: 86 ss.

Torre V. (2018). Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento. *GDLRI*: 289 ss.

Vallebona A. (2007). Lavoro nero ed estorsione: un'equazione sconvolgente. *MGL*: 858 ss.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

# 11
# Caporalato, sfruttamento e resistenze sociali: pratiche di inclusione e ruolo del Terzo Settore. Il caso dell'Associazione NoCap nella Piana del Sele e nella Piana di Sibari

*di Giuseppe Zarrella**

Sommario: 1. Profili introduttivi e campo di osservazione – 2. Note metodologiche – 3. La declinazione del caporalato nel Sud Italia e la lacuna lasciata dal diritto del lavoro – Il caporalato agricolo come sistema strutturale. 5 – Il ruolo silente del Terzo Settore nella lotta al caporalato – 6. Le *best practices* introdotte dal modello dell'Associazione NoCap: *people before profit* – 6.1 L'Associazione NoCap nella Piana del Sele – 6.2 L'Associazione NoCap nella Piana di Sibari – 7. Note conclusive.

## 1. Profili introduttivi e campo di osservazione

Il presente contributo si propone di analizzare il fenomeno del caporalato agricolo alla luce delle categorie del diritto del lavoro[1], concentrandosi sulle modalità attraverso cui lo sfruttamento del lavoro migrante si manifesta come violazione strutturale delle tutele giuridiche. L'analisi si focalizza su due contesti territoriali del Mezzogiorno italiano, la Piana del Sele e la Piana di Sibari, scelti in quanto emblematici delle criticità che attraversano il lavoro agricolo intensivo.

All'interno di tali contesti, particolare attenzione è rivolta all'esperienza dell'Associazione NoCap, considerata come caso di studio significativo per valutare il contributo del Terzo Settore nella promozione della legalità, nella regolarizzazione dei rapporti di lavoro e nell'attuazione concreta dei diritti fondamentali dei lavoratori. Attraverso un approccio qualitativo basato

* Assegnista di ricerca di tipo A presso il Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche (DISES), Università degli Studi di Salerno, via Giovanni Paolo II, 32 – 84084 – Fisciano (SA). E-mail: gzarrella@unisa.it.

1. Sul tema tra i molti: Ferraresi, Seminara, 2024; Pettinelli, 2022; Santini, 2022; D'Onghia, Laforgia, 2021; Sgroi, 2018; D'Onghia, De Martino, 2018; De Sanctis, 2018; De Martino, Lozito, Schiuma, 2016; Corazza, 2011.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

su interviste e lavoro sul campo, il paper intende interrogare il rapporto tra norme giuridiche e pratiche sociali, mettendo in luce le tensioni esistenti tra il quadro normativo e la realtà dei rapporti di lavoro agricoli. In questa prospettiva, l'analisi mira a contribuire al dibattito giuslavoristico sul contrasto al caporalato, sostenendo la necessità di un approccio integrato che affianchi agli strumenti repressivi politiche di prevenzione, modelli organizzativi responsabili e interventi capaci di incidere concretamente sull'effettività della tutela del lavoro nelle filiere agricole. Nel dibattito contemporaneo del diritto del lavoro, il settore agricolo rappresenta uno dei contesti nei quali più chiaramente emergono le tensioni tra il sistema normativo di tutela e le condizioni effettive di svolgimento della prestazione lavorativa. Il lavoro dei braccianti continua a essere caratterizzato da un'elevata incidenza di rapporti di lavoro irregolari, da pratiche di sfruttamento sistematico e da diffuse violazioni dei diritti fondamentali dei lavoratori. Tali criticità risultano particolarmente evidenti in relazione alla manodopera migrante, la cui condizione giuridica e sociale contribuisce ad accrescere la vulnerabilità e la ricattabilità all'interno delle filiere produttive. In questo quadro si colloca il fenomeno del caporalato, che il Legislatore ha progressivamente ricondotto all'interno di una più ampia categoria di sfruttamento lavorativo, superando una visione meramente repressiva dell'intermediazione illecita di manodopera per riconoscerne la natura strutturale del fenomeno.

Il caporalato si configura, infatti, non solo come una condotta penalmente rilevante[2], ma come una modalità di organizzazione del lavoro che incide sull'intero rapporto lavorativo, compromettendo il diritto a una retribuzione proporzionata e sufficiente, la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, nonché il principio di uguaglianza e di pari dignità sociale dei lavoratori coinvolti[3]. La disciplina introdotta dalla legge n. 199 del 2016[4] ha rappresentato un tentativo significativo di rafforzare la tutela del lavoro agricolo, ampliando la responsabilità del datore di lavoro e introducendo diversi strumenti di prevenzione e protezione. La distanza tra la legalità formale e le pratiche effettive di impiego della manodopera agricola evidenzia come la sola previsione normativa prevalentemente pan-penalistica non sia suf-

2. Sul caporalato come condotta penalmente rilevante: Manfredini, 2024; Torre, 2018; Giuliani, 2017; Gaboardi, 2017; Filhol, 2017; Gheido, Casotti, 2016; Santoro, Stoppioni, 2016; Arena, 2012.

3. Per gli aspetti costituzionali del caporalato: Ferrajoli, 2023.

4. La l. 29 ottobre 2016, n. 199, Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo, entrata in vigore il 4 novembre 2016, ha riformulato l'art. 603-bis c.p. in materia di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

ficiente a garantire il rispetto dei diritti dei lavoratori, rendendo necessario un'analisi approfondita dei meccanismi di *enforcement*, sui limiti dell'azione ispettiva e sul ruolo delle filiere produttive nell'attuale mercato del lavoro. In questo senso, il diritto del lavoro è chiamato a confrontarsi non solo con la dimensione sanzionatoria, ma anche con quella organizzativa e relazionale dei rapporti di lavoro. La questione assume una rilevanza ulteriore se inquadrata nella prospettiva del diritto dell'Unione Europea, che riconosce la tutela del lavoro come componente essenziale dei diritti fondamentali[5]. Tra gli ultimi provvedimenti adottati in ambito comunitario, vi è la Direttiva (UE) 2024/1760[6] sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, che ha rafforzato l'attenzione sulla responsabilità delle imprese, richiamando l'esigenza di prevenire e contrastare violazioni dei diritti del lavoro anche nelle fasi produttive a maggiore rischio, come nel settore agricolo. In tale contesto multilivello, emerge con particolare evidenza il ruolo di attori non istituzionali, quali le organizzazioni del Terzo Settore, che operano in spazi caratterizzati da elevata informalità e da una limitata capacità di intervento degli strumenti tradizionali di tutela giuslavoristica. Tali soggetti svolgono una funzione di mediazione tra lavoratori, imprese e istituzioni, contribuendo non solo all'emersione delle violazioni, ma anche alla sperimentazione di modelli alternativi di organizzazione del lavoro, fondati sul rispetto della legalità e sulla promozione della dignità del lavoratore. In questo senso, l'intervento del Terzo Settore può essere letto come una risposta, seppur parziale, alle carenze strutturali dei meccanismi di tutela pubblica.

## 2. Note metodologiche

Il presente lavoro si colloca all'interno di un approccio qualitativo di tipo esplorativo e interpretativo, finalizzato ad analizzare il fenomeno del capora-

5. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sancisce, all'art. 31, il diritto di ogni lavoratore a condizioni di lavoro giuste ed eque, mentre l'art. 5 vieta il lavoro forzato e obbligatorio. A tali principi si affiancano strumenti normativi di carattere vincolante, quali la Direttiva 2009/52/CE, che introduce sanzioni nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi in posizione irregolare, e la Direttiva 2011/36/UE sulla prevenzione e repressione della tratta di esseri umani, che include lo sfruttamento lavorativo tra le fattispecie rilevanti.

6. La Direttiva (UE) 2024/1760, *Corporate Sustainability Due Diligence Directive – Csddd*, impone alle grandi imprese obblighi vincolanti di *due diligence* in materia di diritti umani e tutela ambientale lungo le attività aziendali e le catene del valore, prevedendo l'adozione di piani di transizione climatica e forme di responsabilità in caso di inadempimento.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

lato agricolo e le pratiche di contrasto allo sfruttamento del lavoro migrante, con particolare attenzione alle forme di resistenza sociale e al ruolo del Terzo Settore in un'area ben circoscritta: il sud Europa e più al suo interno una parte del Mezzogiorno di Italia con particolare attenzione a due aree ristrette quali la Piana del Sele in provincia di Salerno in Campania e la Piana di Sibari in provincia di Cosenza in Calabria. L'impostazione metodologica è orientata a rispondere a tre principali domande di ricerca: in che modo il caporalato si configura come sistema strutturale di sfruttamento del lavoro migrante nelle aree agricole analizzate; quali forme di resistenza sociale emergono nei contesti caratterizzati da sfruttamento lavorativo; quale ruolo svolge il Terzo Settore, e in particolare l'Associazione NoCap, nella promozione di pratiche di inclusione e nel contrasto al caporalato.

L'analisi si fonda sullo studio di un caso focalizzato, quello dell'esperienza dell'Associazione NoCap in sole due aree circoscritte tra le molteplici[7] nelle quali svolge le sue attività (la Piana del Sele e la Piana di Sibari). Punto focale dell'indagine empirica è rappresentato dalla ricerca sul campo, condotta attraverso interviste qualitative semi-strutturate a membri e rappresentanti dell'Associazione NoCap, primo fra tutti il presidente e ingegnere Jean Pierre Yvan Sagnet[8]. Le interviste sono state concepite come strumenti privilegiati per rispondere alla seconda e alla terza domanda di ricerca, consentendo di esplorare sia le modalità concrete di contrasto al caporalato, sia le pratiche di inclusione sociale e lavorativa promosse dall'associazione. In particolare, le interviste hanno permesso di approfondire le strategie operative adottate, il coinvolgimento dei lavoratori migranti, le relazioni con le aziende agricole e le istituzioni, nonché le differenze riscontrate nei contesti territoriali della Piana del Sele e della Piana di Sibari.

La struttura delle interviste ha consentito di mantenere un quadro tematico comune, lasciando al contempo spazio all'emersione di elementi inattesi e di riflessioni critiche da parte degli intervistati. Le domande, prevalentemente aperte, sono state orientate a ricostruire non solo pratiche e risultati,

7. L'Associazione NoCap oltre a Campania e Calabria opera anche in Puglia, Basilicata e Sicilia.

8. Jean Pierre Yvan Sagnet (Douala, Camerun, 4 aprile 1985) giunge in Italia nel 2008 per motivi di studio e consegue la laurea in Ingegneria delle Telecomunicazioni presso il Politecnico di Torino. Nel 2011 lavora come bracciante agricolo a Nardò (Puglia), partecipando a una mobilitazione collettiva contro lo sfruttamento lavorativo, successivamente rilevante nel dibattito che ha condotto all'introduzione del reato di caporalato; in seguito, collabora con la Flai-Cgil. È autore dei seguenti libri: Y. Sagnet, *Ama il tuo sogno. Vita e rivolta nella terra dell'oro rosso*, Fandango, Roma, 2012; Y. Sagnet, Palmisano, *Ghetto Italia*, Fandango, Roma, 2015.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

ma anche rappresentazioni, narrazioni e valutazioni soggettive degli attori coinvolti. I materiali raccolti sono stati successivamente sottoposti a un'analisi tematica, mettendoli in relazione con il quadro teorico di riferimento e con la letteratura esistente, al fine di individuare ricorrenze, nodi problematici e linee interpretative utili a rispondere alle domande di ricerca poste. L'indagine si è basata prevalentemente su un approccio fondato su interviste e colloqui approfonditi con una pluralità di lavoratori e lavoratrici impiegati nel settore agricolo. Tali strumenti sono stati integrati all'interno di un lavoro di osservazione partecipante, la creazione di interazioni informali e formali come colloqui, conversazioni, un'attenzione ai contesti (spazi, tempi, relazioni sociali), conferendo una centralità delle soggettività e dei significati attribuiti dagli attori sociali attraverso una presenza prolungata nei contesti di vita e di lavoro degli interlocutori. L'indagine si è svolta non solo nei luoghi tradizionalmente associati al lavoro agricolo, come i campi, ma anche in spazi informali e quotidiani — tra cui bar, abitazioni dei lavoratori e centri commerciali — ritenuti particolarmente rilevanti per osservare dinamiche relazionali, pratiche sociali e forme di aggregazione altrimenti difficilmente accessibili. La scelta metodologica adottata ha privilegiato un'analisi dell'agricoltura dal punto di vista della forza lavoro, ponendo al centro dell'indagine le soggettività dei lavoratori e delle lavoratrici e le pratiche di resistenza che emergono all'interno delle filiere produttive. Questo orientamento ha consentito di restituire una lettura del fenomeno che valorizza le esperienze vissute e le capacità di *agency* degli attori coinvolti, contribuendo a mettere in luce le dinamiche di sfruttamento e, al contempo, le forme di opposizione e resistenza canalizzate dall'Associazione NoCap che attraversano i contesti agricoli analizzati.

L'attività di ricerca presenta, tuttavia, alcuni limiti che è opportuno esplicitare. In primo luogo, lo studio si concentra su un numero circoscritto di casi e sull'analisi di un unico soggetto operante nel Terzo Settore, condizione che non consente di estendere i risultati in termini di generalizzazione ad altri contesti territoriali o ad altre esperienze associative. L'analisi risulta infatti fortemente ancorata ai due territori del Mezzogiorno oggetto di indagine, la Piana del Sele e la Piana di Sibari, i cui specifici assetti produttivi, sociali e istituzionali influenzano in modo significativo le dinamiche osservate.

Un ulteriore limite è rappresentato dalla difficoltà di accesso a dati sistematici, comparabili e aggiornati relativi a un fenomeno che si configura in larga misura come sommerso e caratterizzato da elevati livelli di informalità. Tale condizione incide sulla possibilità di ricostruire in modo esaustivo l'estensione e la varietà delle pratiche di sfruttamento lavorativo, rendendo necessario il ricorso a fonti qualitative e a dati indiretti, con le conseguenti



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

implicazioni sul piano dell'analisi empirica. Tuttavia, tali limiti assumono anche un valore euristico rilevante. La focalizzazione su contesti territoriali specifici e su un singolo caso di studio consente infatti un'analisi approfondita e contestualizzata delle dinamiche di sfruttamento e delle pratiche di contrasto al caporalato, permettendo di cogliere elementi, relazioni e processi che difficilmente emergerebbero attraverso approcci estensivi o puramente quantitativi. Allo stesso modo, la difficoltà di accesso a dati strutturati riflette una caratteristica intrinseca del fenomeno indagato, evidenziando la persistenza di aree di opacità e informalità che costituiscono esse stesse un dato analiticamente significativo. In questa prospettiva, i limiti della ricerca non rappresentano esclusivamente vincoli metodologici, ma contribuiscono a orientare l'interpretazione dei risultati, rafforzando la scelta di un approccio qualitativo e di tipo esplorativo. Essi delineano inoltre possibili traiettorie di ricerca futura, suggerendo l'opportunità di ampliare l'analisi ad altri contesti territoriali e di integrare ulteriori punti di vista, al fine di approfondire la comprensione di un fenomeno complesso e strutturalmente radicato come il caporalato agricolo.

## 3. La declinazione del caporalato nel Sud Italia e la lacuna lasciata dal diritto del lavoro

Il termine caporalato, la cui origine etimologica affonda le sue radici nel lessico militare latino e medievale[9], ha progressivamente assunto nel dibattito giuridico e socioeconomico italiano una valenza autonoma, sino a designare una delle più gravi e persistenti forme di sfruttamento della manodopera soprattutto straniera. Il caporalato, giuridicamente qualificato come intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro ai sensi dell'art. 603-*bis* c.p.[10], si configura come un sistema di reclutamento e organizzazione dell'attività lavorativa caratterizzato intrinsecamente da sfruttamento, nel quale un intermediario fornisce al datore di lavoro prestazioni lavorative approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori e trattenendo per sé parte della retribuzione loro spettante. La fattispecie penale, introdotta con il d.l. 13 agosto 2011, n. 138 e riformata dalla l. 29 ottobre 2016, n. 199, punisce sia il re-

9. "Caporalato", *Vocabolario Treccani*, testo disponibile al sito: *www.treccani.it/vocabolario/caporalato*, consultato il 02.10.2025; Borsellino, 2015.

10. Art. 603-bis c.p., introdotto dal d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla l. 14 settembre 2011, n. 148, e successivamente modificato dalla l. 29 ottobre 2016, n. 199.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

clutatore che utilizza manodopera destinandola a terzi in condizioni di sfruttamento, sia il datore di lavoro che assume o impiega lavoratori sottoponendoli a tali condizioni degradanti[11].

Nel contesto dell'ordinamento italiano, il fenomeno si inserisce all'interno di persistenti divari territoriali, economici e sociali[12]. La tradizionale quanto parziale polarizzazione tra un Nord, a prevalente vocazione industriale, e un Mezzogiorno caratterizzato da una maggiore incidenza del settore agricolo costituisce lo sfondo strutturale entro cui si sono storicamente sviluppate pratiche di intermediazione illecita della manodopera[13]. In tale quadro, il caporalato non può essere letto esclusivamente come un residuo arcaico di modelli produttivi superati, bensì come una risposta funzionale a specifiche esigenze del sistema economico, in grado di adattarsi e rinnovarsi nel tempo. Sebbene esso non sia circoscrivibile alle sole regioni meridionali — risultando presente anche in contesti produttivi del Centro e del Nord Italia — è nel Sud che il fenomeno manifesta una particolare stabilità e capacità di riproduzione, in ragione della struttura produttiva a vocazione prevalentemente agricola, delle eredità storiche del modello latifondista e della debolezza dei meccanismi pubblici di regolazione del mercato del lavoro[14].

A partire dagli anni Ottanta, tali dinamiche hanno conosciuto una significativa intensificazione, in concomitanza con i processi di globalizzazione e con l'integrazione delle filiere agroalimentari nei mercati internazionali[15]. L'affermazione di un modello agricolo orientato alla produzione intensiva e alla competizione transnazionale ha determinato una crescente pressione al contenimento dei costi, con effetti diretti sull'organizzazione del lavoro. Il ricorso a rapporti temporanei, intermittenti e scarsamente tutelati è divenuto una componente strutturale del sistema produttivo, mentre l'esternalizzazione e la deregolamentazione dei rapporti di lavoro hanno favorito il consolidamento di pratiche di intermediazione informale. In tale contesto, la disponibilità di una forza lavoro migrante, spesso caratterizzata da una condizione di vulnerabilità giuridica e sociale, ha assunto un ruolo centrale nel garantire

11. Sull'argomento: Ferraresi, Seminara, 2024. Omizzolo, 2023. De Santis, Corso, Delvecchio, Torre, 2019. Torre, 2018; Di Martino, 2017. Fiore, 2017; Ferrante, 2016. Sull'argomento, in riferimento agli aspetti sociologici del fenomeno: Salvia, 2024. Bagnardi, D'Onofrio, Greco, 2022. Perrotta, 2015. Perrotta, Sacchetto, 2012.

12. Sull'argomento: Pernice, 2024.

13. Sulla diffusione anche geografica del fenomeno: Sartori, 2024. Caruso, Macciani, 2023.

14. VII° Rapporto Agromafie e Caporalato dell'Osservatorio Placido Rizzotto. Settimo rapporto, Roma, 2024.

15. Berlan, 1987.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

la flessibilità richiesta dal mercato, contribuendo al radicamento di forme sistematiche di sfruttamento lavorativo[16].

L'analisi del caporalato sotto la lente del diritto del lavoro[17] rivela un nodo critico fondamentale: la persistente difficoltà dell'ordinamento giuridico nel garantire un'efficace tutela dei diritti dei lavoratori laddove il rapporto di lavoro si collochi al di fuori delle forme tipiche di regolazione contrattuale e normativa, evidenziando i limiti degli strumenti tradizionali del diritto del lavoro di fronte a fenomeni caratterizzati da forte informalità e intermediazione illecita. La risposta istituzionale al fenomeno prima con il d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito in L. 14 settembre 2011, n. 148) e poi con la riforma del 2016 (con la Legge 29 ottobre 2016, n. 199 e le sue ss.mm.ii.) si è concentrata prevalentemente sul versante repressivo, affidando alla norma penale il compito di contrastare l'intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro. Anche gli interventi normativi più recenti[18], pur segnando un rafforzamento degli strumenti di contrasto, non hanno completamente superato tale impostazione, continuando a privilegiare una definizione indiretta del concetto di sfruttamento, affidata a criteri indicizzati e a valutazioni caso per caso. Ne deriva una disciplina che, pur ampliando l'area della rilevanza penale, lascia in ombra il problema della prevenzione e dell'effettività delle tutele giuslavoristiche.

In questa prospettiva, il caporalato si insedia in quegli spazi caratterizzati da una persistente ineffettività delle norme e da un elevato grado di informalità. Si configura così una sorta di diritto a connotazione fattuale e illegale, nel quale l'organizzazione del lavoro è regolata da rapporti di forza, consuetudini e bisogni materiali, piuttosto che da regole giuridiche. L'elemento che svolge un ruolo catalizzatore nel radicamento di tale sistema è rappresentato dalla povertà strutturale[19], che assume forme diverse ma convergenti: dove i lavoratori relegati ai margini si trovano privi di reali possibilità di rivendi-

16. Capellini, 2024.

17. Secondo la dottrina giuslavoristica, il caporalato si configura come un sistema strutturale di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, caratterizzato dalla violazione sistematica e reiterata della normativa posta a tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori. Gli elementi costitutivi dello sfruttamento lavorativo si sostanziano nella corresponsione di retribuzioni palesemente difformi rispetto ai minimi contrattuali, nella violazione delle norme in materia di orario di lavoro, riposi, salute e sicurezza, e nella sottoposizione dei lavoratori a condizioni degradanti, approfittando del loro stato di bisogno e vulnerabilità giuridica e sociale. Sull'argomento: D'Onghia, Laforgia, 2020. Torre, 2018. Stolfa, 2017.

18. Tra gli interventi normativi più recenti: l. 9 dicembre 2024, n. 187 (G.U. n. 289/2024), che introduce il permesso di soggiorno per "casi speciali" per vittime di caporalato e la legge 29 ottobre 2016, n. 199, che ha riformato l'art. 603-bis c.p.

19. Sul tema: Ambrosio, Omizzolo, 2025.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

cazione dei propri diritti e affidati, nella migliore delle ipotesi, al presidio *ex post* del diritto penale.

Ne consegue che il lavoratore continua a essere prevalentemente qualificato dall'ordinamento come persona offesa o vittima del reato, piuttosto che come titolare di diritti da rendere effettivi attraverso strumenti di prevenzione, tutela contrattuale e accesso al lavoro regolare. Le norme che si sono succedute nel tempo hanno indubbiamente contribuito a reprimere il fenomeno, ma hanno lasciato irrisolto il nodo centrale della protezione sostanziale del lavoro agricolo. La lacuna del diritto del lavoro non risiede, dunque, nell'assenza di regole, bensì nella difficoltà di incidere sulle condizioni materiali che rendono possibile e conveniente il ricorso al caporalato[20]. Senza un rafforzamento delle politiche di intermediazione, delle tutele collettive e dei meccanismi di inclusione nel mercato del lavoro regolare, il contrasto allo sfruttamento rischia di rimanere confinato a una dimensione repressiva, incapace di scardinare le basi strutturali di un sistema che continua a rigenerarsi.

## 4. Il caporalato agricolo come sistema strutturale

Il caporalato agricolo non costituisce un fenomeno episodico o residuale, ma si configura come un sistema strutturale di organizzazione e gestione della forza lavoro, radicato nelle modalità di funzionamento delle filiere agroalimentari contemporanee[21]. Tale sistema si caratterizza per la presenza di meccanismi stabili di intermediazione illecita e di sfruttamento lavorativo che rispondono a esigenze economiche sistemiche, quali la compressione dei costi di produzione, la forte stagionalità delle attività agricole, l'asimmetria contrattuale tra imprese e lavoratori e la frammentazione delle responsabilità lungo la catena del valore. In questo contesto, il caporale non rappresenta un'anomalia, ma un attore utile e funzionale al modello produtti-

20. Sul "vuoto" del diritto del lavoro: Taschini, 2022.

21. Sul fenomeno del caporalato si veda la descrizione fornita dalla Corte d'Assise di Lecce nella sentenza depositata il 25 ottobre 2017 (3 luglio 2017), n. 4026/2009, secondo cui esso costituisce un «fenomeno sociale molto diffuso, soprattutto al Sud ed in Puglia, in particolar modo nei settori dell'agricoltura e dell'edilizia», che non esaurisce tuttavia le nuove forme di sfruttamento lavorativo, rappresentandone «solo un aspetto specifico, in alcuni casi anche marginale». I giudici lo qualificano come parte di un modello sociale «vasto, complesso e trasversale», fondato sulla «fragilità sociale» e sulla «vulnerabilità e ricattabilità» dei lavoratori, sino a sfociare «in forme contemporanee – e a volte anche antiche – di riduzione in servitù e schiavitù».



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

vo, incaricato di garantire una forza lavoro flessibile, ricattabile e facilmente sostituibile[22].

La consapevolezza del carattere strutturale del fenomeno ha trovato un riconoscimento normativo rilevante con l'adozione della legge 29 ottobre 2016, n. 199, che ha riformulato l'art. 603-*bis* c.p., introducendo una disciplina più articolata del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. La riforma ha segnato un passaggio significativo, ampliando l'ambito soggettivo di responsabilità anche al datore di lavoro che utilizza manodopera sfruttata, superando una visione che concentrava l'attenzione esclusivamente sulla figura del caporale. In tal modo, il legislatore ha riconosciuto che lo sfruttamento lavorativo è il prodotto di una pluralità di condotte integrate all'interno dell'organizzazione produttiva, e non il risultato di iniziative isolate.

La legge n. 199/2016 e la giurisprudenza che ne è seguita[23] ha inoltre individuato specifici indici di sfruttamento – quali la reiterata corresponsione di retribuzioni palesemente difformi dai contratti collettivi, la violazione sistematica della normativa sull'orario di lavoro e sui riposi, la sussistenza di condizioni lavorative degradanti e la sottoposizione dei lavoratori a situazioni di grave bisogno – che consentono di cogliere la dimensione strutturale e continuativa del fenomeno. Tali elementi rivelano come il caporalato si manifesti frequentemente attraverso rapporti di lavoro formalmente regolari (di lavoro *cd. grigio*), ma sostanzialmente elusivi delle tutele previste dal diritto del lavoro, ponendo problemi di effettività delle garanzie normative piuttosto che di mera assenza di regole[24]. In tale prospettiva, la tipizzazione degli indici di sfruttamento operata dall'art. 603-*bis* c.p., come novellato dalla Legge 199/2016, assume una funzione non meramente descrittiva, bensì probatoria e sistematica, consentendo di qualificare penalmente condotte che si collocano in una zona grigia tra liceità apparente e illegalità sostanziale. La norma, infatti, non richiede l'integrale assenza di un contratto di

22. Anche la Corte costituzionale, con la sentenza 14 dicembre 1990, n. 539, ha evidenziato come l'incidenza della criminalità organizzata sul mercato del lavoro, specie in determinati contesti territoriali, assuma carattere strutturale in ragione di fattori storici ed economici, richiamando il fenomeno delle infiltrazioni e delle connessioni mafiose.

23. Cass. pen. 02.07.2025 n. 28199, testo disponibile al sito: *www.cortedicassazione.it/it/giurisprudenza_penale.page*, consultato il 25.09.2025; Cass. pen. 22.01.2024 n. 2573, ivi; Cass. pen. 28.09.2023 n. 47400, ivi; Cass. pen. 30.09.2021 n. 36370, ivi; Cass. pen. 21.05.2020 n. 16136, ivi; Cass. pen., 15.01.2019 n. 4979, ivi; Cass. pen. 06.06.2018 n. 25976, ivi; Cass. pen. 27.04.2017 n. 22148, ivi.

24. Per un'analisi critica sull'approccio giurisprudenziale al reato di sfruttamento lavorativo a pochi anni dalla l. n. 199/2016 e la necessità di chiarimenti per una più efficace repressione del fenomeno: Merlo, 2020.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

lavoro, ma valorizza la sussistenza di condizioni di sfruttamento desumibili da parametri oggettivi e reiterati. Sotto il profilo giuridico, ciò è possibile in quanto il rapporto di lavoro subordinato può risultare formalmente costituito – con comunicazione obbligatoria, iscrizione agli enti previdenziali e redazione di una busta paga – ma essere gestito in modo difforme rispetto alla disciplina inderogabile di fonte legale e collettiva. Si pensi all'ipotesi di un contratto *part-time* regolarmente registrato, a fronte di una prestazione lavorativa resa stabilmente per un numero di ore significativamente superiore: la divergenza tra dato formale e dato fattuale integra non soltanto un inadempimento contrattuale, ma, ove connotata da sistematicità e approfittamento dello stato di bisogno, uno degli indici di sfruttamento penalmente rilevanti. Analogamente, la corresponsione di una retribuzione formalmente conforme ai minimi tabellari può essere svuotata di contenuto attraverso trattenute indebite per servizi imposti (trasporto, alloggio, strumenti di lavoro), tali da riportare il compenso effettivo al di sotto delle soglie previste dalla contrattazione collettiva. In questo modo, la violazione non si manifesta come omissione totale di pagamento, bensì come alterazione sostanziale dell'equilibrio sinallagmatico del rapporto. Sul piano dell'orario di lavoro, la registrazione di un numero inferiore di giornate o di ore rispetto a quelle effettivamente prestate consente al datore di lavoro di ridurre l'esposizione contributiva e retributiva, incidendo indirettamente su istituti quali ferie, mensilità aggiuntive e trattamento di fine rapporto. Anche in questo caso, la struttura formale del rapporto rimane intatta, ma l'effettività delle tutele è compromessa mediante una dissociazione sistematica tra documentazione e realtà lavorativa. La stessa disciplina prevenzionistica, di cui al Decreto Legislativo 81/2008, può essere elusa attraverso adempimenti meramente cartolari – redazione del documento di valutazione dei rischi o nomina formale del responsabile della sicurezza – non accompagnati da un'effettiva organizzazione aziendale conforme agli standard di protezione. In tali ipotesi, la violazione non consiste nell'assenza della regola, bensì nella sua applicazione simulata o solo apparente. Ne deriva che il caporalato si inscrive in una dimensione patologica dell'autonomia imprenditoriale, nella quale l'esercizio dei poteri direttivi e organizzativi travalica i limiti imposti dalle norme inderogabili e dai principi costituzionali di tutela del lavoro. Il problema centrale non è, dunque, la carenza di regolazione, bensì la distanza tra validità formale e concreta operatività delle garanzie, distanza che l'intervento penale mira a colmare attraverso una lettura sostanzialistica delle condizioni di sfruttamento.

La giurisprudenza di legittimità ha progressivamente consolidato questa lettura sistemica del caporalato chiarendo in più pronunce, che il reato di cui all'art. 603-*bis* c.p. non richiede necessariamente l'uso di violenza o mi-



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

naccia, essendo sufficiente l'approfittamento dello stato di bisogno del lavoratore, inteso anche come condizione di vulnerabilità economica, sociale o giuridica, frequentemente riscontrabile nei confronti dei lavoratori migranti. In tal senso, la nozione di sfruttamento accolta si pone in continuità con i principi costituzionali di tutela della dignità della persona e del lavoro, rafforzando l'idea che il caporalato costituisca una violazione sistemica dei diritti fondamentali costituzionalmente tutelati e dei diritti umani.

Ulteriori interventi normativi successivi hanno contribuito a rafforzare l'approccio strutturale al contrasto del fenomeno, sebbene con esiti disomogenei. Si pensi, da un lato, al potenziamento della Rete del lavoro agricolo di qualità[25] e, dall'altro, alle misure introdotte in materia di ispezioni, politiche attive del lavoro e accoglienza abitativa dei lavoratori stagionali. La perdurante diffusione del caporalato dimostra come gli strumenti di contrasto fondati prevalentemente sulla repressione penale e sui meccanismi di certificazione della legalità risultino, da soli, strutturalmente inadeguati se non accompagnati da interventi idonei a incidere sulle condizioni materiali che costituiscono il presupposto dello sfruttamento lavorativo.

Tra queste assumono particolare rilievo l'accesso a soluzioni abitative dignitose, la disponibilità di sistemi di trasporto regolari e sicuri, nonché l'effettività delle forme di rappresentanza e tutela sindacale. In assenza di tali presidi, il diritto del lavoro rischia di rimanere confinato a una dimensione meramente formale, incapace di tradursi in garanzie sostanziali per i lavoratori più vulnerabili. In tale prospettiva, il caporalato agricolo si configura come un banco di prova cruciale per l'effettività del diritto del lavoro e per la sua capacità di governare processi produttivi complessi, caratterizzati da filiere frammentate e da una crescente pressione competitiva di matrice globale. Il riconoscimento del carattere strutturale del fenomeno impone, pertanto, un superamento dell'approccio esclusivamente repressivo, richiedendo l'ado-

25. La Rete del lavoro agricolo di qualità, istituita dall'art. 6 del d.l. n. 91/2014 e rafforzata dalla l. n. 199/2016, rappresenta uno strumento pubblico di promozione della legalità nel settore agricolo, finalizzato a incentivare l'impiego regolare della manodopera e il rispetto della normativa giuslavoristica. Gestita dall'Inps, essa prevede l'adesione volontaria delle imprese agricole in possesso di requisiti di regolarità contributiva, fiscale e contrattuale. La Rete svolge una funzione preventiva e promozionale, affiancando gli strumenti repressivi del contrasto al caporalato di cui all'art. 603-*bis* c.p., e si inserisce in una più ampia strategia di *governance* multilivello volta a favorire filiere produttive trasparenti, dignitose e socialmente responsabili, in coerenza con i principi costituzionali di tutela del lavoro. Si configura quindi come uno strumento di *soft regulation* rafforzata, volta a incidere sulle dinamiche strutturali del mercato del lavoro agricolo attraverso meccanismi di responsabilizzazione degli attori economici e istituzionali.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

zione di politiche integrate di regolazione delle filiere, di responsabilizzazione degli attori economici e di rafforzamento delle tutele sostanziali.

## 5. Il ruolo silente del Terzo Settore nella lotta al caporalato

Nel contrasto al caporalato e alle forme di sfruttamento del lavoro agricolo, il Terzo Settore assume un ruolo rilevante, configurandosi come un attore capace di operare in quei contesti nei quali l'intervento pubblico e i tradizionali strumenti di tutela del diritto del lavoro incontrano significative difficoltà applicative. Gli Enti del Terzo Settore (Ets), disciplinati dal Codice del Terzo Settore (d.lgs. 117/2017), svolgono un ruolo significativo nel contrasto al fenomeno del caporalato, operando in un ambito che l'art. 5 del Codice qualifica espressamente come attività di interesse generale[26]. La loro azione si articola attraverso diverse tipologie organizzative che comprendono organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, cooperative sociali, imprese sociali e enti religiosi, ciascuna con specificità operative e modalità di intervento differenziate. Dal luglio 2024, il Ministero del Lavoro ha istituito un Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato, che include gli Ets iscritti al Runts (Registro Unico Nazionale del Terzo Settore) impegnati in attività dedicate a tale ambito di intervento. Sul piano operativo, gli Ets dispiegano la propria attività attraverso molteplici canali di intervento che spaziano dall'assistenza diretta ai lavoratori, mediante distribuzione di materiali informativi e mediazione linguistica, fino alla gestione di centri di accoglienza stagionali in collaborazione con enti pubblici territoriali. La distribuzione territoriale degli Ets riflette

26. Così la lett. o) Codice del Terzo Settore (d.lgs. 117/2017): «Gli enti del Terzo settore, diversi dalle imprese sociali incluse le cooperative sociali, esercitano in via esclusiva o principale una o più attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Si considerano di interesse generale, se svolte in conformità alle norme particolari che ne disciplinano l'esercizio, le attività aventi ad oggetto": […] o) attività commerciali, produttive, di educazione e informazione, di promozione, di rappresentanza, di concessione in licenza di marchi di certificazione, svolte nell'ambito o a favore di filiere del commercio equo e solidale, da intendersi come un rapporto commerciale con un produttore operante in un'area economica svantaggiata, situata, di norma, in un paese in via di sviluppo, sulla base di un accordo di lunga durata finalizzato a promuovere l'accesso del produttore al mercato e che preveda il pagamento di un prezzo equo, misure di sviluppo in favore del produttore e l'obbligo del produttore di garantire condizioni di lavoro sicure, nel rispetto delle normative nazionali ed internazionali, in modo da permettere ai lavoratori di condurre un'esistenza libera e dignitosa, e di rispettare i diritti sindacali, nonché di impegnarsi per il contrasto del lavoro infantile».



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

la geografia dello sfruttamento lavorativo, con una concentrazione prevalente nelle regioni meridionali tradizionalmente interessate dal fenomeno (Puglia, Basilicata, Calabria, Campania, Sicilia), cui si aggiunge una crescente presenza nelle regioni del Centro-Nord, ove si registra un progressivo spostamento delle dinamiche di intermediazione illecita.

Le organizzazioni del Terzo Settore si collocano, quindi, in una posizione di prossimità rispetto ai lavoratori, in particolare migranti, intercettando situazioni di irregolarità e sfruttamento che tendono a rimanere invisibili ai meccanismi istituzionali di controllo. Tale capacità di intervento diretto consente di ridurre, almeno in parte, il divario esistente tra il quadro normativo formale e le condizioni materiali di svolgimento della prestazione lavorativa nelle filiere agricole.

Dal punto di vista giuslavoristico, il contributo del Terzo Settore può essere interpretato come una forma di supporto all'effettività delle tutele previste dall'ordinamento. Attraverso attività di informazione sui diritti, assistenza legale, mediazione culturale e accompagnamento amministrativo, le organizzazioni associative contribuiscono a rafforzare la capacità dei lavoratori di accedere agli strumenti di protezione previsti dal diritto del lavoro e dalla normativa in materia di immigrazione. In tal senso, il Terzo Settore svolge una funzione di *empowerment* giuridico, incidendo sulle condizioni che rendono possibile l'esercizio dei diritti, piuttosto che limitarsi a una mera azione assistenziale.

Accanto alla tutela individuale, il Terzo Settore interviene anche sul piano collettivo e strutturale, promuovendo modelli alternativi di organizzazione del lavoro agricolo fondati sulla regolarità contrattuale, sul rispetto dei contratti collettivi e sulla valorizzazione della responsabilità sociale delle imprese[27]. Tali esperienze si pongono in contrasto con le logiche di compressione dei costi del lavoro che alimentano il caporalato, proponendo filiere produttive etiche in cui la legalità del rapporto di lavoro diventa un elemento qualificante del prodotto e della competitività dell'impresa. In questa prospettiva, l'azione del Terzo Settore si inserisce nel più ampio dibattito sulla sostenibi-

27. Tra questi i protocolli d'intesa sottoscritti in ambito territoriale come, ad esempio, quello sottoscritto per il contrasto al fenomeno del caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura nella Piana del Sele grazie al Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020 (Obiettivo Specifico 2. Integrazione/ Migrazione legale – Obiettivo nazionale ON3 – Capacity building – Circolare Prefetture 2021 – IV sportello – Annualità 2021/2022 PROG-3776). Nel febbraio 2022 la Prefettura di Salerno, capofila del progetto "#L'inclusioneoltre" in partenariato con Asl Salerno, Consorzio "la Rada", "CIDIS" onlus e "ARCI" Salerno APS-ha sperimentato un progetto pilota finalizzato a contrastare l'intermediazione illecita di manodopera in agricoltura nella Piana del Sele.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

lità sociale delle filiere agroalimentari e sul ruolo del diritto del lavoro nella regolazione delle catene del valore.

Il contributo del Terzo Settore assume particolare rilievo anche in relazione al quadro normativo eurounitario, che negli ultimi anni ha rafforzato l'attenzione verso la responsabilità delle imprese e la tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori lungo le filiere produttive. Le pratiche promosse da associazioni e cooperative sociali si pongono in linea con i principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e con gli obblighi derivanti dalle direttive in materia di contrasto allo sfruttamento lavorativo e alla tratta di esseri umani, nonché con le più recenti disposizioni sul dovere di diligenza delle imprese. In questo senso, il Terzo Settore può essere considerato un attore di raccordo tra il livello normativo sovranazionale e la dimensione locale dell'applicazione delle tutele, contribuendo alla traduzione concreta dei principi giuridici in pratiche operative[28].

Nel contrasto al caporalato il Terzo Settore svolge un ruolo centrale e complementare rispetto all'azione pubblica, configurandosi come attore di mediazione sociale, giuridica e istituzionale capace di incidere sia sul piano della prevenzione sia su quello della tutela effettiva dei diritti del lavoro. In primo luogo, le organizzazioni del Terzo Settore operano come presidi di emersione dello sfruttamento lavorativo, intercettando situazioni di irregolarità che difficilmente emergerebbero attraverso i soli strumenti ispettivi. Grazie alla loro presenza stabile nei territori, tali soggetti instaurano relazioni di fiducia con i lavoratori — in particolare migranti — riducendo le asimmetrie informative e consentendo l'accesso a percorsi di tutela giuridica, sindacale e amministrativa. In questo senso, il Terzo Settore contribuisce in modo significativo all'effettività del diritto del lavoro, supplendo alle carenze dei meccanismi istituzionali di collocamento e vigilanza.

In secondo luogo, le realtà associative svolgono una funzione essenziale di accompagnamento all'inserimento lavorativo regolare, affiancando i lavoratori nei processi di assunzione, nella comprensione dei contratti collettivi, nell'accesso alle prestazioni previdenziali e assistenziali e nel rapporto con i datori di lavoro. Tale attività assume rilievo giuslavoristico in quanto rafforza la capacità dei lavoratori di esercitare i propri diritti e di sottrarsi a forme di dipendenza economica e sociale che alimentano il caporalato.

Un ulteriore profilo riguarda il ruolo del Terzo Settore nella costruzione di modelli alternativi di regolazione delle filiere produttive, fondati su principi di legalità, trasparenza e responsabilità sociale. Attraverso progetti di

28. Sull'importante ruolo degli enti locali alla lotta al caporalato e allo sfruttamento lavorativo: Omizzolo, 2023.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

filiera etica, accordi territoriali e sistemi di certificazione, tali soggetti contribuiscono a integrare il diritto del lavoro con strumenti di soft law e pratiche di compliance che incidono direttamente sui comportamenti delle imprese, introducendo incentivi reputazionali ed economici al rispetto delle norme lavoristiche[29].

In tale prospettiva, l'azione delle organizzazioni non profit non si limita a una supplenza emergenziale, ma concorre alla ridefinizione delle politiche pubbliche di contrasto allo sfruttamento, stimolando interventi legislativi e amministrativi più aderenti alle condizioni materiali del lavoro, contribuendo a spostare l'asse del contrasto dallo schema esclusivamente repressivo a una strategia integrata, in cui prevenzione, tutela giuslavoristica e inclusione sociale diventano strumenti centrali per lo smantellamento delle condizioni che rendono possibile lo sfruttamento lavorativo.

## 6. Le *best practices* introdotte dal modello dell'Associazione NoCap: *people before profit*

Le mobilitazioni dei braccianti agricoli di origine africana verificatesi nel 2011 presso la Masseria Boncuri di Nardò (LE)[30] hanno rappresentato un momento di significativa emersione del fenomeno dello sfruttamento lavorativo nel settore agricolo italiano, contribuendo a portare all'attenzione pubblica e istituzionale le condizioni di sistematica violazione dei diritti fondamentali dei lavoratori.

Tali eventi, sviluppatisi attraverso una serie articolata di denunce e iniziative collettive, hanno condotto, in una prospettiva di medio periodo, alla costituzione nel 2017 dell'Associazione NoCap, presieduta da Yvan Sagnet, già protagonista delle suddette proteste. La denominazione dell'associazione, che esplicitamente richiama il rifiuto del caporalato (*No Cap*-oralato, appun-

29. Aa.Vv., 2023, dove sono tracciate le linee di intervento dirette verso quattro dimensioni fondamentali: emersione dei fenomeni, inclusione delle persone immigrate, intermediazione del lavoro, autoregolazione responsabile.

30. Quello di Nardò è il primo sciopero autorganizzato dei braccianti immigrati in Italia e ha rappresentato la base per la costituzione di un impianto legislativo per il contrasto al fenomeno del caporalato e dello sfruttamento lavorativo. Sull'argomento: Nigro, Perrotta, Sacchetto, Sagnet, 2012. Da segnalare anche lo sciopero dei braccianti indiani dell'Agro Pontino a Latina del 18 aprile 2016: quasi 5.000 braccianti indiani dell'Agro Pontino scesero in piazza a Latina per protestare contro il caporalato e le condizioni di sfruttamento. Lo sciopero, indetto dalla Flai-Cgil, fu preparato ed organizzato grazie al lavoro sul campo del sociologo Marco Omizzolo, che si era infiltrato nella comunità sikh per un anno e mezzo. Sull'argomento: Omizzolo, 2024.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

to), si inserisce nel solco dei principi costituzionali di tutela del lavoro e di salvaguardia della dignità della persona, nonché nella cornice normativa delineata dalla disciplina penale e giuslavoristica di contrasto allo sfruttamento della manodopera. L'associazione lavora per favorire un modello di sviluppo e produttivo che si fonda su tre principi fondamentali: a) la sostenibilità sociale, per promuovere un'agricoltura basata sul rispetto dei diritti dei lavoratori; b) la sostenibilità ambientale, per promuovere un'agricoltura rispettosa dell'ambiente; c) la sostenibilità economica per promuovere il prezzo giusto ed equo di acquisto dei prodotti agricoli da parte degli operatori della grande distribuzione organizzata per evitare di riversare sul costo del lavoro, quindi sui lavoratori, una eccessiva compressione dei prezzi come avviene tutt'ora nell'economia globale.

Nella fase iniziale della propria attività, l'Associazione NoCap ha orientato il proprio intervento verso la sensibilizzazione e la diffusione della conoscenza del fenomeno del caporalato, contribuendo all'emersione di pratiche illecite e alla costruzione di una maggiore consapevolezza sociale in ordine alle violazioni sistematiche della normativa in materia di lavoro. Tale percorso ha trovato un approdo operativo nel 2019 con l'avvio della prima filiera etica promossa dall'associazione, configurata come uno strumento di regolazione alternativa delle relazioni di lavoro agricolo, volto a garantire il rispetto della normativa giuslavoristica, della contrattazione collettiva e dei diritti fondamentali dei lavoratori, in coerenza con i principi sanciti dalla Carta costituzionale in tema di lavoro.

L'approccio adottato da NoCap si fonda sulla promozione di un modello economico che si discosta da una logica meramente orientata al profitto, valorizzando invece la centralità della persona e del lavoro come beni costituzionalmente protetti. In tale prospettiva, la lotta al caporalato è concepita come parte integrante di una più ampia strategia di contrasto allo sfruttamento lavorativo e alle forme di grave compressione della dignità del lavoratore, che in alcuni contesti agricoli assumono connotazioni assimilabili a condizioni di para-schiavismo, in contrasto con gli obblighi derivanti anche dal diritto dell'Unione europea in materia di tutela dei diritti fondamentali e di divieto di lavoro forzato. Il contrasto allo sfruttamento costituisce, pertanto, il fulcro dell'azione dell'associazione, che ha elaborato un modello di filiera eticamente sostenibile finalizzato non solo alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro, ma anche alla promozione di percorsi di inclusione sociale e lavorativa.

In tale contesto si colloca il coinvolgimento diretto dell'Associazione NoCap nelle fasi di ingresso nel mercato del lavoro e gestione del rapporto stesso.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

L'intervento associativo, infatti, non si esaurisce nella selezione della manodopera da impiegare regolarmente presso le aziende aderenti alla filiera, ma si estende all'accompagnamento dei lavoratori lungo l'intero iter di assunzione, contribuendo a garantire la corretta applicazione della normativa vigente. Più in particolare, l'Associazione svolge una funzione di supporto nella fase preassuntiva e contrattuale, partecipando alla visita medica obbligatoria prevista dalla normativa in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (d.lgs. n. 81/2008), agli incontri con il consulente del lavoro dell'impresa e alla stipulazione del contratto individuale di lavoro, del quale l'associazione ne conserva sempre copia. Tale presenza non assume una funzione di controllo in senso proprio, bensì si configura come uno strumento di sostegno e di mediazione, volto a rafforzare la consapevolezza dei lavoratori rispetto ai propri diritti e doveri e a promuovere processi di autodeterminazione all'interno del rapporto di lavoro.

In questa prospettiva, l'azione di NoCap può essere letta come un contributo concreto all'effettività delle tutele giuslavoristiche, incidendo sulle condizioni materiali che spesso impediscono ai lavoratori migranti di accedere pienamente ai diritti riconosciuti dall'ordinamento, una sorta di "caporalato buono" come definito dallo stesso presidente Sagnet nel corso di una delle interviste sul campo.

L'esperienza dell'associazione assume pertanto rilievo non solo sul piano sociale, ma anche sotto il profilo giuridico, quale esempio di integrazione tra strumenti normativi e pratiche di accompagnamento capaci di rendere effettivi i principi costituzionali e sovranazionali di tutela del lavoro e della dignità della persona. L'intervento dell'Associazione NoCap non si esaurisce nella tutela dei diritti dei lavoratori, ma si estende anche alla salvaguardia degli interessi giuridicamente rilevanti delle aziende e delle imprese agricole aderenti alla filiera etica che acquisiscono il cd. Bollino Etico NoCap, un premio di valorizzazione del prodotto che consente l'accesso alla rete commerciale molto più conveniente e sostenibile dal punto di vista del prezzo ed instaura in capo al consumatore finale fiducia e controllo. I rapporti instaurati tra l'associazione e le imprese si fondano infatti su accordi che prevedono obblighi reciproci, il cui rispetto costituisce condizione essenziale per la permanenza all'interno della rete. In caso di inadempimento da parte delle aziende agli impegni assunti, queste ultime decadono dalla possibilità di beneficiare dei vantaggi economici, commerciali e reputazionali connessi all'adesione alla filiera promossa da NoCap. In particolare, la perdita dell'accesso ai canali di valorizzazione commerciale e del riconoscimento in termini di affidabilità etica e sociale presso i consumatori rappresenta una conseguenza rilevante dell'inosservanza degli accordi, incidendo sulla competitività dell'impre-



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

sa nel mercato di riferimento. Tali meccanismi, pur collocandosi al di fuori degli strumenti sanzionatori propri dell'ordinamento, possono essere letti come forme di regolazione privata e di incentivo alla conformità normativa, idonee a favorire l'adozione di rapporti di lavoro regolari e il rispetto della disciplina giuslavoristica da parte delle aziende agricole. In questa prospettiva, l'azione dell'Associazione NoCap contribuisce a introdurre elementi di responsabilizzazione delle imprese lungo la filiera produttiva, promuovendo comportamenti conformi alle norme in materia di lavoro non solo attraverso la tutela dei lavoratori, ma anche mediante la valorizzazione della legalità come fattore di sostenibilità economica e di credibilità sociale. NoCap interviene infatti non solo sul piano della denuncia e dell'assistenza ai lavoratori sfruttati, ma anche attraverso la promozione di un modello produttivo alternativo, fondato sulla stipulazione di contratti regolari, sul rispetto delle normative in materia di lavoro e sicurezza e sulla tracciabilità etica delle produzioni agricole. In tal senso, l'associazione si configura come un soggetto capace di incidere direttamente sull'organizzazione del lavoro, contribuendo alla creazione di rapporti di lavoro conformi ai principi costituzionali di tutela della dignità del lavoratore e ai parametri del diritto del lavoro.

L'azione di NoCap si sviluppa inoltre in una dimensione territoriale fortemente radicata, come dimostrano le esperienze maturate nella Piana del Sele e nella Piana di Sibari, contesti caratterizzati da una diffusa presenza di lavoro agricolo stagionale e da elevati livelli di sfruttamento della manodopera migrante. In tali territori, l'associazione svolge una funzione di mediazione tra lavoratori, imprese e istituzioni, favorendo percorsi di regolarizzazione e contribuendo all'emersione di pratiche illegali che altrimenti rimarrebbero sommerse. Questo ruolo di intermediazione si rivela particolarmente significativo in relazione alla difficoltà dei lavoratori di accedere autonomamente ai meccanismi di tutela previsti dall'ordinamento. In tale contesto la figura del lavoratore NoCap è soggetto attivo e promotore: questi in un primo momento è messo a conoscenza dei suoi diritti, è istruito e formato, successivamente, dopo aver acquisito consapevolezza diviene *sentinella* nei processi di controllo della rete NoCap sulla legalità all'interno delle medesime aziende.

### *6.1. L'Associazione NoCap nella Piana del Sele*

La Piana del Sele[31] rappresenta uno dei principali poli agricoli del Mezzogiorno italiano, caratterizzato da un'elevata intensità produttiva nel compar-

31. Sull'argomento: Avallone, 2017.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

to ortofrutticolo, con colture destinate tanto al mercato nazionale quanto a quello internazionale. Il tessuto produttivo dell'area si articola in una pluralità di imprese agricole, inserite in filiere complesse che svolgono un ruolo rilevante nell'economia provinciale e regionale. Le maggiori produzioni attengono alla rucola, lattuga, finocchi, carciofo di Paestum, radicchio, carote, ravanelli e altre verdure a foglia per il mercato della IV gamma (pronti all'uso), affiancati da cereali e frutteti[32].

A tale rilevanza economica si affianca una persistente diffusione di rapporti di lavoro irregolari e di pratiche di sfruttamento, all'interno dei quali il caporalato assume una dimensione strutturale, intrecciandosi con le condizioni di vulnerabilità socio-giuridica che caratterizzano una parte significativa della manodopera, in particolare quella di origine straniera.

I dati disponibili a livello nazionale evidenziano come il settore agricolo presenti livelli di irregolarità sensibilmente superiori rispetto alla media degli altri comparti produttivi. Le più recenti rilevazioni[33] indicano che circa il 30 % del lavoro agricolo si svolge in condizioni di irregolarità, coinvolgendo approssimativamente 200.000 lavoratori impiegati in assenza di una regolare contrattualizzazione o attraverso rapporti formalmente leciti ma sostanzialmente precari. In tali contesti, le retribuzioni risultano frequentemente inferiori ai minimi stabiliti dalla contrattazione collettiva nazionale e una quota rilevante di lavoratori, stimata in circa 50.000 unità, si colloca in situazioni riconducibili a forme di sfruttamento diretto della prestazione lavorativa con rapporti di lavoro a nero o grigio[34].

Questo quadro generale trova riscontro anche nella Piana del Sele, dove le dinamiche di sfruttamento appaiono strettamente correlate alla struttura dell'agricoltura intensiva e alla forte domanda stagionale di manodopera. Le dinamiche che contribuiscono a consolidare una situazione di vulnerabilità socioeconomica strutturale non si limita ai lavoratori stagionali ma coinvolge intere comunità migranti ed incide negativamente sulla coesione sociale e sulle possibilità di inclusione nel mercato del lavoro regolare. La maggiore vulnerabilità sistemica in tema di caporalato ancor prima dello sfruttamen-

32. Carchedi, Costantino, 2022. Per una ricostruzione storica: Castagna, Ferrarese, 2023.

33. VIII° Rapporto Agromafie (2025), Eurispes, testo disponibile al sito: *https://eurispes.eu/ricerca-rapporto/8-rapporto-agromafie-2025*, consultato il 12.09.2025.

34. Per "lavoro nero" si intende lo svolgimento di una prestazione lavorativa in assenza di un regolare contratto di lavoro. Il "lavoro grigio" ricorre, invece, quando il rapporto è formalmente regolare ma presenta irregolarità sostanziali, quali il superamento dell'orario contrattuale o legale, la corresponsione parziale della retribuzione fuori busta o un inquadramento non conforme alle mansioni effettivamente svolte.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

to lavorativo, nasce ancor prima ed incide su due elementi importanti che interessano i lavoratori prevalentemente extracomunitari: la questione abitativa degli alloggi e il trasporto necessario al lavoratore a recarsi sui luoghi di lavoro. È proprio in tali contesti che si insinua la figura del caporale, il quale offrendo alloggio e trasporto cristallizza successivamente dinamiche di sfruttamento lavorativo nel tessuto agricolo.

In tale scenario si inserisce l'intervento dell'Associazione NoCap, che nella Piana del Sele ha avviato, a partire dal 2022, percorsi di inserimento lavorativo regolare per circa 300 lavoratori impiegati presso aziende aderenti alla rete associativa. L'azione dell'associazione non si limita alla dimensione occupazionale, ma si estende anche alla gestione di aspetti strettamente connessi all'effettività del rapporto di lavoro, quali le condizioni abitative e la mobilità dei lavoratori.

Sotto il profilo abitativo, il territorio della Piana del Sele è caratterizzato da una diffusa precarietà: una parte significativa della manodopera agricola risiede nell'area di Campolongo (Salerno) e nel comune di Battipaglia, che insieme a Eboli costituiscono i principali poli dell'economia agricola locale. In tali aree, i lavoratori vivono frequentemente in contesti di grave degrado abitativo, quali insediamenti informali o abitazioni sovraffollate, talora collocate in immobili abusivi o comunque inadeguati sotto il profilo igienico-sanitario[35].

L'Associazione NoCap interviene su questo versante attraverso un sistema di reperimento e gestione degli alloggi destinati ai lavoratori inseriti nella propria rete, sia mediante la stipulazione diretta di contratti di locazione con soggetti privati, successivamente messi a disposizione dei lavoratori, sia attraverso la collaborazione con enti del Terzo Settore e organismi di ispirazione caritativa, quali Caritas e Migrantes. In alcuni casi, grazie alla cooperazione con le istituzioni ecclesiastiche locali, è stato possibile destinare strutture specifiche all'accoglienza dei lavoratori.

Ai beneficiari è richiesto, laddove necessario, un contributo economico contenuto, finalizzato alla copertura delle spese e alla promozione di un percorso di responsabilizzazione.

Un ulteriore elemento rilevante dell'intervento associativo riguarda l'organizzazione della mobilità casa-lavoro. Gli alloggi destinati ai lavoratori sono infatti inseriti in una rete di trasporto dedicata, che consente il raggiungimento dei luoghi di lavoro attraverso mezzi messi gratuitamente a disposizione dall'associazione. Tale servizio incide in modo significativo sulla riduzione della dipendenza dai caporali, i quali tradizionalmente esercitano

35. Botte, 2009.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

il controllo sulla forza lavoro anche attraverso la gestione del trasporto verso i campi, contribuendo così a rafforzare l'autonomia dei lavoratori e l'effettività dei rapporti di lavoro regolari[36].

### *6.2. L'Associazione NoCap nella Piana di Sibari*

La Piana di Sibari costituisce uno dei principali distretti agricoli della Calabria e del Mezzogiorno, caratterizzato da un'agricoltura intensiva orientata prevalentemente alle colture agrumicole, ortofrutticole e stagionali, inserite in filiere produttive di rilevanza nazionale e sovranazionale. Analogamente ad altri contesti agricoli meridionali, tale modello produttivo si fonda su un ampio ricorso a manodopera a bassa qualificazione, con una significativa presenza di lavoratori migranti, spesso impiegati in condizioni di precarietà contrattuale e di vulnerabilità socio-giuridica. In questo scenario, il caporalato assume una dimensione strutturale, configurandosi come un meccanismo stabile di organizzazione del lavoro funzionale alla gestione della stagionalità, alla compressione dei costi e alla flessibilizzazione estrema dei rapporti di lavoro.

Sebbene nella Piana di Sibari non siano presenti insediamenti informali di grandi dimensioni riconducibili ai cosiddetti "ghetti", le condizioni abitative dei lavoratori migranti risultano comunque fortemente compromesse. La precarietà dell'abitare si manifesta prevalentemente attraverso il ricorso ad alloggi in affitto sovraffollati, nei quali decine di lavoratori convivono in spazi di metratura ridotta, sostenendo costi elevati in rapporto ai redditi percepiti.

Sotto il profilo occupazionale, la Piana di Sibari si distingue per una più accentuata **stagionalità della domanda di lavoro** rispetto alla Piana del Sele, dove la maggiore diffusione delle colture in serra e la diversificazione produttiva consentono una relativa continuità occupazionale nel corso dell'anno. Nel territorio calabrese cosentino, infatti, le colture sono pressoché ricollegate ad agrumi (soprattutto Clementine di Calabria Igp, arance, limoni), olive per olio di alta qualità, e altri frutti come albicocche, pesche e melagrane. Ciò nonostante, oltre alla diversità di produzione, le due aree presentano significa-

36. Nella Piana del Sele, per quanto attiene il profilo della mobilità, ci sono stati alcuni interessanti progetti come quello dell'Associazione Eugenio Rossetto (*www.associazionerossetto.org*) con sede in Cava de' Tirreni (SA) dal nome "*Una bicicletta certamente la troverai*" che, congiuntamente ai braccianti nordafricani, a partire dal mese di Giugno 2010, attraverso la creazione di una rete di cittadini ed associazioni, ha raccolto, sistemato e consegnato gratuitamente ai lavoratori del salernitano biciclette e giubbini catarifrangenti utili per favorire una libera ed indipendente mobilità dei lavoratori verso i campi.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

tive analogie quanto alle modalità di organizzazione del lavoro agricolo e alle forme di sfruttamento della manodopera, riconducibili alla medesima struttura delle filiere e alle asimmetrie di potere tra imprese e lavoratori.

In tale contesto si colloca l'intervento dell'**Associazione NoCap**, che nella Piana di Sibari ha assunto un ruolo particolarmente rilevante. A partire dal 2021, l'associazione ha coinvolto **circa 1500 lavoratori**, beneficiando di una maggiore adesione delle aziende agricole locali alla filiera etica rispetto a quanto osservato nella Piana del Sele. Questo dato segnala una più ampia disponibilità delle imprese ad adottare modelli di impiego regolare e conformi alla normativa giuslavoristica, pur all'interno di un contesto segnato da forti criticità strutturali. L'azione di NoCap si è concentrata non solo sulla regolarizzazione dei rapporti di lavoro, ma anche sull'accompagnamento dei lavoratori nei percorsi di inclusione sociale, contribuendo a ridurre la dipendenza dai circuiti informali di reclutamento.

Un ulteriore elemento di continuità con la Piana del Sele riguarda la **centralità del tema dei trasporti**. Anche nella Piana di Sibari, la carenza di servizi pubblici adeguati al collegamento tra i luoghi di residenza e quelli di lavoro alimenta forme di dipendenza dai caporali o da intermediari informali, che spesso gestiscono gli spostamenti dei lavoratori in cambio di compensi economici o di ulteriori forme di assoggettamento. Gli interventi promossi dall'Associazione NoCap, volti a garantire soluzioni di trasporto autonome e sicure, assumono pertanto rilievo non solo sul piano organizzativo, ma anche come strumenti di prevenzione dello sfruttamento e di rafforzamento dell'autonomia dei lavoratori. Nel complesso, a fronte di un quadro quantitativo che mostra un settore agricolo con significative quote di lavoro irregolare e di dipendenza da manodopera migrante a basso potere di contrattazione, l'esperienza della Piana di Sibari costituisce un caso significativo di come politiche di inclusione e di *compliance* contrattuale possano essere integrate in strategie più ampie di contrasto al caporalato. Tali strategie devono coniugare l'applicazione delle norme di tutela del lavoro con interventi sociali e di accesso ai diritti fondamentali dei lavoratori, in linea con le esigenze poste dal diritto del lavoro contemporaneo.

## 7. Note conclusive

L'analisi condotta ha consentito di evidenziare come il caporalato agricolo non possa essere giuridicamente affrontato solo come una fattispecie penalmente rilevante, ma debba essere inteso e fronteggiato come fenomeno strutturale del mercato del lavoro, profondamente intrecciato con l'organiz-



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

zazione delle filiere produttive, con la vulnerabilità socio-giuridica della forza lavoro e con l'ineffettività delle tutele previste dal diritto del lavoro. In tale prospettiva, il lavoro ha mostrato come lo sfruttamento lavorativo trovi terreno fertile nei contesti in cui il diritto del lavoro fatica a incidere sulle condizioni materiali di esercizio della prestazione, lasciando ampi spazi a forme informali di regolazione dei rapporti.

In questo quadro, l'esperienza dell'Associazione NoCap assume un rilievo paradigmatico, configurandosi come una pratica di resistenza sociale e giuridica capace di operare proprio negli interstizi lasciati scoperti dall'ordinamento. L'azione di NoCap non si limita alla denuncia delle condizioni di sfruttamento, ma si sostanzia nella costruzione di un modello alternativo di regolazione del lavoro agricolo, fondato sulla regolarizzazione dei rapporti, sulla trasparenza contrattuale e sulla responsabilizzazione degli attori economici lungo l'intera filiera. Tale esperienza dimostra come il contrasto al caporalato possa essere perseguito anche attraverso strumenti di natura preventiva e organizzativa, in grado di rendere effettivi i diritti del lavoro al di là della sola dimensione repressiva.

L'analisi del ruolo di NoCap consente, inoltre, di mettere in luce la funzione strategica del Terzo Settore quale soggetto di mediazione tra il diritto e la realtà sociale. Attraverso l'accompagnamento dei lavoratori nei percorsi di assunzione, il supporto nell'accesso all'alloggio e al trasporto e la presenza costante nelle fasi di formalizzazione del rapporto di lavoro, l'Associazione contribuisce a ridurre le asimmetrie di potere che alimentano lo sfruttamento. In tal senso, NoCap opera come un attore che conferisce sostanza al diritto del lavoro, rendendo concretamente esigibili diritti che, in assenza di tali interventi, rischierebbero di rimanere meramente formali.

L'esperienza di NoCap mostra come la promozione della legalità lavoristica possa diventare un fattore di sostenibilità economica e reputazionale per le imprese, contribuendo a contrastare le logiche di concorrenza al ribasso che alimentano il ricorso al lavoro irregolare.

Più in generale, il lavoro ha confermato come il caporalato costituisca un banco di prova decisivo per l'effettività del diritto del lavoro contemporaneo, chiamato a confrontarsi con processi produttivi complessi, catene del valore globalizzate e forme di sfruttamento che si collocano ai margini della regolazione giuridica tradizionale. In tale contesto, l'esperienza di NoCap evidenzia la necessità di affiancare alla repressione penale politiche integrate di regolazione delle filiere, rafforzamento delle tutele sostanziali e coinvolgimento attivo di attori sociali capaci di incidere sulle condizioni materiali del lavoro. Il contributo concreto di NoCap dimostra come il contrasto al caporalato non possa essere affidato esclusivamente all'intervento ex post



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

dell'ordinamento attraverso la sola tutela penalistico-repressiva, ma richieda una strategia multilivello in cui diritto del lavoro, politiche pubbliche e pratiche sociali convergano nella costruzione di modelli produttivi fondati sulla dignità del lavoro[37]. In questo senso, l'esperienza analizzata non rappresenta soltanto una buona pratica territoriale, ma un laboratorio giuridico e sociale capace di offrire spunti rilevanti per il ripensamento degli strumenti di tutela del lavoro agricolo in una prospettiva costituzionalmente orientata e coerente con i valori fondamentali dell'UE.

## Riferimenti bibliografici


Aa.Vv. (2015). La Piana del Sele: lavoratori italiani ieri, lavoratori stranieri oggi. Lo sfruttamento lavorativo in agricoltura. Rapporto Presidio-Caritas Italiana. Todi: Tau Editrici, 195 ss.

Aa.Vv. (2023). Lavoro sfruttato e caporalato: una road-map per la prevenzione. Bologna: il Mulino.

Ambrosio M.T., Omizzolo M. (2025). *Quando diventi povero diventi anche solo. Il lavoro dei migranti in agricoltura nella provincia di latina: problemi e prospettive*. In: Di Nunzio D., a cura di, *Il lavoro povero. Fattori di vulnerabilità e azioni di contrasto*. Roma: Futura Editrice.

Arena M., Cui S. (2012). I reati sul lavoro. Sicurezza e igiene del lavoro, nuovo "reato" di caporalato, tutela e libertà del lavoratore, risarcimenti. Milano: Giuffrè Editore.

Avallone G. (2017). Sfruttamento e resistenze: migrazioni e agricoltura in Europa, Italia, Piana del Sele. Verona: Ombre Corte.

Berlan J.P. (1987). La agricoltura "mediterranea" y el mercado del trabajo. Una California para Europa? *Agricoltura y Sociedad*, 42: 233 ss.

Borsellino G. (2015). *Caporalato*, testo disponibile al sito: *www.patriaindipendente.it/terza-pagina/etimologie/caporalato*, consultato il 04.10.2025.

Botte A. (2009). Mannaggia la miseria. Storie di braccianti stranieri e caporali nella Piana del Sele. Roma: Ediesse.

Capellini M. (2024). Caporalato nelle campagne italiane, 230 mila lavoratori sfruttati. *Il sole 24 ore economia*, testo disponibile al sito: *www.ilsole24ore*.com/art/caporalato-campagne-italiane-230mila-lavoratori-sfruttati, consultato il 10.10.2025.

Carchedi F., Costantino L. (2022). Le condizioni occupazionali dei lavoratori e delle lavoratrici straniere nel settore agro-alimentare in tre province campane, Salerno/Trani, testo disponibile al sito: *www.consorzionova.it*, consultato il 06.10.2025.


37. Ambrosio, Omizzolo, 2025.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Caruso F., Macciani C. (2023). The criminalization of labour intermediation in Southern Italian countryside: An ethnographic account of the evolution of rural informal settlements and caporalato in the Foggia agricultural district. *Studi sulla questione criminale*, 3.
Castagna L., Ferrarese G. (2023). Una "piaga secolare". Il caporalato nella Piana del Sele dal fascismo agli anni Sessanta. *Rassegna Storica Salernitana,* 80: 10.
D'Onghia M., De Martino C. (2018). Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199/2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso. *Working Papers CSDLE "Massimo D'Antona"*: 352.
D'Onghia M., Laforgia S. (2021). Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale: una lettura giuslavoristica. *Lavoro e Diritto*: 239 ss.
D'Onghia M., Laforgia S. (2020), Lo sfruttamento del lavoro tra prevenzione e repressione. *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2: 456-478.
De Martino C., Lozito M., Schiuma D. (2016). Immigrazione, caporalato e lavoro in agricoltura. Lavoro e Diritto, 2: 314 ss.
De Sanctis G. (2018). Caporalato e sfruttamento di lavoro: politiche criminali in tema di protezione del lavoratore. Pregi e limiti dell'attuale disciplina. *Responsabilità Civile e Previdenza*: 1759 ss.
Di Nunzio D., a cura di (2025). *Il lavoro povero. Fattori di vulnerabilità e azioni di contrasto*, testo disponibile al sito: *www.fondazionedivittorio.it/pubblicazioni/lavoro-povero-fattori-vulnerabilita-azioni-contrast*o, consultato il 10.02.2026.
Ferrajoli C.F. (2023). Il reato di sfruttamento del lavoro. Dal contrasto al caporalato all'attuazione della Costituzione. *Costituzionalismo.it*, 3.
Ferraresi M., Seminara S. (2024). *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione. Un'indagine di diritto penale, processuale penale e del lavoro.* ADAPT University Press.
Filhol R. (2017). Du la caporale au caponero: l'intermédiation de main-d'oeuvre agricole migrante en Italie du Sud. *Mélanges de l'École française de Rome: Italie et Mediterranée modernes et contemporaines*, 129, 1: 41-56.
Gaboardi A. (2017). La riforma della normativa in materia di "caporalato" e sfruttamento dei lavoratori: corretto lo strabismo, persiste la miopia. *La Legislazione Penale*: 4 ss.
Gheido M.R., Casotti A. (2016). Le nuove disposizioni contro il caporalato. *Diritto & Pratica del Lavoro*, 47-48: 2813 ss.
Giannelli D. (2017). *Il delitto di caporalato. Aggiornato alla recente disciplina in materia di sfruttamento lavorativo*. Padova: Primiceri Editore.
Giuliani A. (2018). *I reati in materia di caporalato. Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*. Padova: Padova University Press.
Corazza L. (2011). Il "nuovo" caporalato e il mercato del lavoro degli immigrati. *Agricoltura, Istituzioni e Mercati*, 2: 71 ss.
Manfredini A. (2024). *Ai confini dell'articolo 603-bis c.p., tra contorni (incerti) delle fattispecie e sanzioni applicabili*. In: Ferraresi M., Seminara S., a cura di, *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione. Un'indagi-*



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

*ne di diritto penale, processuale penale e del lavoro*. Modena: ADAPT University Press, 46 ss.
Merlo A. (2020). La giurisprudenza tratteggia, ma ancora non definisce, i contorni del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. *Foro.it.*, II: 525 ss.
Nigro G., Perrotta D., Sacchetto D., Sagnet Y. (2012). *Sulla pelle viva*. *Nardò: la lotta autorganizzata dei braccianti agricoli*. Roma: Derive Approdi.
Omizzolo M. (2023). Sfruttamento del lavoro, padronato e caporalato: condizione sistemica, diffusa e organizzata e alcune proposte di intervento agli enti locali. Soveria Mannelli: Rubbettino.
Omizzolo M. (2019). Sotto padrone. Uomini, donne e caporali nell'agromafia italiana, Milano: Fondazione G. Feltrinelli.
Pernice L. (2024). Schiavi D'Italia, Caporalato, diritti negati e speranze in uno dei ghetti più grandi d'Europa. Milano: Paoline editoriale libri, 5 ss.
Perrotta D. (2015). *Il caporalato come sistema: un contributo sociologico*. In: Rigo E., a cura di, *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*. Pisa: Pacini, 15 ss.
Perrotta D., Sacchetto D. (2012). Migrant farmworkers in Southern Italy: Ghettoes, caporalato and collective action. *Workers of the World. International Journal on Strikes and Social Conflicts*, 1, 2: 75-98.
Pettinelli R. (2022). Filiera agroalimentare, caporalato e pratiche commerciali sleali. *Lavoro e diritto*, 1.
Sagnet Y. (2012). Ama il tuo sogno. Vita e rivolta nella terra dell'oro rosso. Roma: Fandango.
Sagnet Y., Palmisano L. (2015). *Ghetto Italia*. Roma: Fandango.
Salvia L. (2024). Riconcettualizzare caporalato e sfruttamento lavorativo: dalla dimensione intersoggettiva vittima-carnefice al "regime di controllo del lavoro". Per una riconsiderazione degli strumenti di contrasto. *Sociologia del Diritto*, LI, 1: 7-41.
Santini F. (2022). Lo "sfruttamento" del lavoro che cambia. La Relazione della Commissione Parlamentare sulle condizioni di lavoro in Italia. *Lavoro Diritti Europa*, 3.
Santoro E., Stoppioni C. (2019). Il contrasto allo sfruttamento lavorativo: i primi dati dell'applicazione della legge 199/2016. *GDLRI*, 2/41: 267 ss.
Sartori M.D. (2024). Caporalato e sfruttamento: diffusione del fenomeno e prospettive di contrasto. *Connessioni tra ricerca e politiche pubbliche*, 3.
Sgroi A. (2018). Utilizzo interpositorio illecito della manodopera: le misure di contrasto. *RDSS*, 1: 95 ss.
Stolfa F. (2017). La legge sul 'caporalato' (l. n. 199/2016): una svolta 'etica' nel diritto del lavoro italiano? Una prima lettura. *Diritto Della Sicurezza Sul Lavoro*, 1: 86-100.
Taschini L. (2022). Caporalato e sfruttamento lavorativo in agricoltura. *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 4: 618 ss.
Torre V. (2018). Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento. *GDLRI*, 158, 2: 296 ss.



Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

*Diritto del lavoro nei sistemi giuridici nazionali, integrati e transnazionali*
fondata da G. Pera - diretta da F. Liso, L. Nogler, S. Sciarra

*Ultimi volumi pubblicati:*

GIORGIO FONTANA, *Potere collettivo, Costituzione, nuovi conflitti.* Il diritto sindacale oggi: crisi o rinascita? (disponibile anche in e-book).

MARIANGELA ZITO, *Diritto del lavoro e globalizzazione.* Strategie e pratiche degli attori della contrattazione collettiva transnazionale (disponibile anche in e-book).

LUISA CORAZZA, *Il lavoro delle donne?.* Una questione redistributiva (disponibile anche in e-book).

FAUSTA GUARRIELLO, LUCA NOGLER (a cura di), *Violazioni extraterritoriali dei diritti umani sul lavoro.*

ROBERTO VOZA, *Eguaglianza e discriminazioni nel diritto del lavoro.* Un profilo teorico (disponibile anche in e-book).

ELENA GRAMANO, *Jus variandi: fondamento, disciplina e tutela collettiva della professionalità* (disponibile anche in e-book).

IRENE ZOPPOLI, *Il recesso responsabile del creditore nei contratti di lavoro* (disponibile anche in e-book).

MARCELLO PEDRAZZOLI (a cura di), *Partecipazione dei lavoratori e contrattazione collettiva nell'impresa.* Tendenze e mutamenti recenti in Italia, Francia, Germania e Spagna (disponibile anche in e-book).

CHIARA CRISTOFOLINI, *Profili organizzativi e trasparenza finanziaria dei sindacati rappresentativi.* Uno studio comparato (disponibile anche in e-book).

SIMONE PIETRO EMILIANI, *Lavoro subordinato e precedenza nelle assunzioni* (disponibile anche in e-book).

PAOLO PASCUCCI (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro.* Tutele universali e nuovi strumenti regolativi a dieci anni dal d.lgs. n. 81/2008 (disponibile anche in e-book).

PAOLO PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro.* Verso un salario minimo legale? (disponibile anche in e-book).

PAOLO BARBIERI, LUCA NOGLER, RICCARDO SALOMONE, ENRICO ZANINOTTO (a cura di), *Mercati del lavoro e territori.* I casi del Sudtirolo e del Trentino (disponibile anche in e-book).

ALFREDO CORPACI, RICCARDO DEL PUNTA, MARIA PAOLA MONACO (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico.* Riflessioni a due anni dalla legge Madia (disponibile anche in e-book).

WILLIAM CHIAROMONTE, MARIA DOLORES FERRARA (a cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristica.* Questioni aperte e prospettive future (disponibile anche in e-book).

VALENTINA ANIBALLI, *Rapporto di lavoro e solidarietà: verso un modello pluridimensionale* (disponibile anche in e-book).

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

MARIA PAOLA MONACO, *Gli incarichi di funzione dirigenziale.* Uno snodo cruciale nel rapporto fra politica ed amministrazione (disponibile anche in e-book).

BOB HEPPLE, ROCHELLE LE ROUX, SILVANA SCIARRA (a cura di), *Laws against strikes.* The South African Experience in an international and Comparative Perspective (disponibile anche in e-book).

LUCA NOGLER (a cura di), *Gli enti bilaterali dell'artigianato tra neo-centralismo ed esigenze di sviluppo* (disponibile anche in e-book).

LUCA NOGLER (a cura di), *Ebav.* Uno strumento delle parti sociali al servizio dell'artigianato veneto (disponibile anche in e-book).

MARCELLO PEDRAZZOLI (a cura di), *Le discipline dei licenziamenti in Europa.* Ricognizioni e confronti (disponibile anche in e-book).

GIOVANNI ORLANDINI, *Mercato unico dei servizi e tutela del lavoro* (disponibile anche in e-book).

LUISA CORAZZA, *Il nuovo conflitto collettivo.* Clausole di tregua, conciliazione e arbitrato nel declino dello sciopero (disponibile anche in e-book).

*Open Access*

ANNA ALAIMO, LUISA CORAZZA, VALERIO SPEZIALE, LAURA TEBANO (a cura di), *Mercato del lavoro, politiche attive e formazione nella doppia transizione.*

VALENTINA ANIBALLI, MARCO MOCELLA, VALENTINA ANIBALLI, MARTINA BASSOTTI, ANNA CASALINO (a cura di), *The quest for labour rights and social justice.* Work in a changing world.

MAURIZIO FALSONE, *I luoghi di adempimento della prestazione di lavoro.* Uno studio giuridico.

LUCA DI SALVATORE, *Reti di imprese, mercato del lavoro e territori.*

PIERA CAMPANELLA, DAVIDE DAZZI (a cura di), *Meat-up Ffire.* Fairness, freedom and industrial relations across Europe: up and down the meat value chain.

*Open Access Green*

FAUSTA GUARRIELLO (a cura di), *Impresa e diritti umani sul lavoro tra normativa e prassi.*

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835199137

Questo LIBRO ti è piaciuto?

**Comunicaci il tuo giudizio su:**
www.francoangeli.it/opinione

VUOI RICEVERE GLI AGGIORNAMENTI
SULLE NOSTRE NOVITÀ
NELLE AREE CHE TI INTERESSANO?

ISCRIVITI ALLE NOSTRE NEWSLETTER SEGUICI SU:

FrancoAngeli
La passione per le conoscenze

# Vi aspettiamo su:

**www.francoangeli.it**

**per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni**

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE LE VOSTRE RICERCHE.




**Management, finanza, marketing, operations, HR**
**Psicologia e psicoterapia: teorie e tecniche**
**Didattica, scienze della formazione**
**Economia, economia aziendale**
**Sociologia**
**Antropologia**
**Comunicazione e media**
**Medicina, sanità**







**Architettura, design, arte, territorio**
**Informatica, ingegneria**
**Scienze**
**Filosofia, letteratura, linguistica, storia**
**Politica, diritto**
**Psicologia, benessere, autoaiuto**
**Efficacia personale**
**Politiche e servizi sociali**

FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Il volume si concentra sul rapporto tra migrazioni, vulnerabilità e integrazione, secondo diverse angolazioni prospettiche, che includono la regolazione giuridica, l'impatto sociale, le misure educative e, infine, le politiche territoriali. L'analisi investe i percorsi di accoglienza, la formazione e l'accesso al lavoro, insieme alle diverse condizioni che possono favorire – o ostacolare – la costruzione dell'autonomia nei minori stranieri non accompagnati, nei neomaggiorenni, nelle donne migranti e nei giovani adulti, lavoratori e lavoratrici.

Il mercato del lavoro è il terreno elettivo delle strategie di integrazione, in uno scenario che vede interagire istituzioni, servizi territoriali e Terzo Settore.

Attraverso il dialogo tra riflessione scientifica, studi di caso, esperienze progettuali e pratiche territoriali, il volume restituisce una lettura articolata e multidimensionale del fenomeno migratorio che, dai modelli e dagli attori dell'integrazione alle azioni rivolte alle persone vulnerabili, si estende all'analisi di pratiche virtuose di inserimento e inclusione. L'obiettivo è offrire strumenti di riflessione critica e possibili chiavi interpretative utili anche sul piano operativo e delle politiche pubbliche.

*Con i contributi di*: F. Belmonte, M. Chiaramonte, R. Ciavarella, M. D'Ambrosio, V. Del Gaiso, G. Di Corrado, E. Marseglia, G. Messere, I. Santoro, L. Sorrentino, G. Zarrella.

**Luisa Corazza** è professoressa ordinaria di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi del Molise, dove dirige il Centro di ricerca per le aree interne e gli Appennini (ArIA). Precedentemente, ha svolto la sua attività di ricerca nelle Università di Bologna, Berkeley (University of California) e Trento, occupandosi di trasformazioni dell'impresa, discriminazioni e lavoro delle donne, diseguaglianze territoriali e aree interne. Dal 2015 è consulente del Presidente della Repubblica per le questioni di carattere sociale.

**Maria Teresa Ambrosio** è assegnista di ricerca di Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi del Molise, dove ha conseguito il dottorato di ricerca. Precedentemente, ha svolto la sua attività di ricerca nelle Università di Milano e Girona (Universitat de Girona), occupandosi di immigrazione, sfruttamento lavorativo, disabilità e processi di inclusione sociale.

FrancoAngeli
La passione per le conoscenze