



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale Classe LM-52

in

Relazioni Internazionali Comparete

International Relations

—
Ca' Foscari
Dorsoduro 3246
30123 Venezia

Tesi di Laurea

La crisi economica e l'impatto sui lavoratori migranti.

*Un'analisi a livello europeo ed un approfondimento della
situazione italiana.*

RELATORE

CH. PROF. ANTONIO TRAMPUS

CORRELATORE

ABDESALEM JAOUHARI

LAUREANDO

GIORGIA JERACE BIO

MATRICOLA 840491

ANNO ACCADEMICO

2011/2012

*Con opinioni come le sue era molto importante non passare per razzista.
Lui era Frontalmente Nazionale e non lo nascondeva. Ma appunto per
questo,
non voleva sentirsi dire che lo era perché razzista . Era Frontalmente
Nazionale, [...] cosicché aveva avuto modo di riflettere oggettivamente
Sui pericoli dell'immigrazione selvaggia ed era giunto alla ragionevole
Conclusione che bisognava sbatterli fuori subito, quei selvaggi, primo
Per la purezza della razza francese, secondo per la disoccupazione, e
Poi per il discorso pubblica sicurezza.
(Quando si hanno tante buone ragioni per avere un'opinione giusta,
non bisogna lasciarsela macchiare da accuse di razzismo).*

Daniel Pennac, *La fata carabina*

INDICE

Introduzione	p. 1
1. L'Europa: terra d'immigrazione	p. 6
1.1 <i>Il flusso migratorio diretto in Europa: aspetti generali</i>	p. 7
1.2 <i>Numeri e statistiche riguardanti la popolazione immigrata in Europa</i>	p. 12
2. Il contesto politico europeo in materia d'immigrazione	p. 22
2.1 <i>Dalla costituzione della Comunità Economica Europea alla Convenzione di Schengen</i>	p. 24
2.2 <i>Dal Trattato di Maastricht ad Amsterdam</i>	p. 28
2.3 <i>Il Trattato di Amsterdam e il Consiglio di Tampere</i>	p. 30
2.4 <i>Da Salonicco a Potsdam: lentamente verso una politica comune sull'immigrazione</i>	p. 35
2.5 <i>Il Trattato di Lisbona e le recenti evoluzioni</i>	p. 40
3. La politica europea e la migrazione economica	p. 59
3.1 <i>Il fallimento della proposta di una direttiva sulla migrazione legale economica</i>	p. 59
3.2 <i>Il Libro verde</i>	p. 61
3.3 <i>Il Policy Plan sulla migrazione legale</i>	p. 62
3.4 <i>Uno sguardo internazionale: le convenzioni ONU sui diritti dei migranti lavoratori</i>	p. 70
4. L'Europa e il bisogno economico e demografico della migrazione: considerazioni in tempo di crisi economica	p. 73
4.1 <i>Il mercato del lavoro e la condizione dei migranti</i>	p. 76
4.2 <i>Le rimesse: un ulteriore indicatore dell'impatto della crisi economica sui migranti</i>	p. 87
4.3 <i>La condizione sociale: l'accesso al welfare e la discriminazione</i>	p. 93

5. L'Italia: oggi un paese d'immigrazione	p. 100
<i>5.1 L'immigrazione nel nostro Paese oggi</i>	p. 105
<i>5.2 La normativa in materia d'immigrazione per motivi di lavoro</i>	p. 110
<i>5.3 Alcune importanti modifiche apportate al Testo Unico sull'immigrazione</i>	p. 119
<i>5.4 I lavoratori migranti in Italia</i>	p. 125
<i>5.4.1 L'effetto delle migrazioni economiche: la competizione immaginaria con la manodopera locale</i>	p. 132
<i>5.4.2 I salari dei lavoratori stranieri e la crisi economica</i>	p. 137
<i>5.4.3 Le rimesse</i>	p. 142
<i>5.4.4 Tutela sul lavoro: l'adesione ai sindacati</i>	p. 145
<i>5.5 Lo sfruttamento dei migranti lavoratori: l'inadeguatezza del sistema flussi</i>	p. 148
<i>5.6 Un caso pratico: l'azienda Lazzaro</i>	p. 155
Conclusioni	p. 160
Bibliografia	p. 170
Allegato 1	p. 178

INTRODUZIONE

La definizione di “lavoratore migrante” presuppone che la persona in questione sia nata in un Paese differente rispetto a quello nel quale è attivo a livello lavorativo, del quale non possiede la cittadinanza e nel quale ha scelto di recarsi perché crede possano esserci maggiori possibilità di realizzazione economica e migliori condizioni di vita rispetto al suo Paese d’origine.

Questa definizione, insieme a quella inglese di “*labour migrant*”, permette, a livello ufficiale e istituzionale, di distinguere questo tipo di flussi migratori da quelli composti da rifugiati e richiedenti asilo, ovvero da persone che non scelgono di abbandonare il proprio paese, ma che anzi sono costretti a compiere questa scelta.

A livello umano invece, nel momento in cui il lavoratore migrante decide di abbandonare il suo paese d’origine per trovare migliori condizioni di vita in un altro non si ritrova in una condizione così distante da quella di un potenziale rifugiato e richiedente asilo: durante lo stage che ho effettuato in Tunisia, presso l’Università di Sousse, mi sono potuta scontrare con questa questione, affrontandola più volte direttamente vis à vis con le persone interessate da questo tipo di flusso migratorio : ciò che ho potuto constatare è che nella maggior parte dei casi non esiste una vera e propria scelta volta alla partenza. Esiste invece l’obbligo, dettato dalle scarse se non inesistenti possibilità di occupazione lavorativa, e dunque di sopravvivenza, sussistenti nel paese d’origine.

Inoltre, bisogna distinguere due condizioni principali che hanno a che vedere con le modalità della partenza: ovvero, l’essere compreso all’interno dei flussi determinati

dalle quote di entrata dei Paesi d'accoglienza o l'esserne escluso, e dunque vedersi costretto a partire per i così detti "*viaggi della speranza*", che presuppongono l'entrata illegale nel paese d'accoglienza. Molte delle persone che ho intervistato in Tunisia avevano venduto i pochi beni preziosi di cui erano in possesso per potersi permettere di acquistare il loro posto su un'imbarcazione in partenza per l'Europa, in particolare verso le coste italiane. Tutte queste persone (una quarantina circa), in via ipotetica, sarebbero entrate in Italia irregolarmente, se giunte a destinazione sane e salve, eludendo nella migliore delle ipotesi i controlli della Guardia Costiera, della Guardia di Finanza e dei Carabinieri, avrebbero dovuto trovarsi un lavoro, sicuramente in nero, aspettando una sanatoria come quella attuata in Italia nel 2012, attraverso la quale il lavoratore migrante irregolarmente soggiornante sul territorio italiano sarebbe potuto emergere dall'illegalità grazie alla eventuale dichiarazione del suo datore di lavoro.

Allo stesso modo chi entra legalmente in uno dei territori facenti parte dell'Unione Europea attraverso il meccanismo delle "quote di entrata" deve affrontare difficoltà molto simili, nonostante la condizione di partenza sia del tutto legale. E' una realtà che sarebbe intellettualmente rischioso negare o non tenere in considerazione: essa si articola tra la precarietà dello status in sé e per sé, l'ineguaglianza di trattamento nei principali settori della vita (come il lavoro, l'educazione, l'alloggio, la salute e la protezione sociale), la cittadinanza negata o concepita "a metà", caratterizzata da una ratio di diritti e doveri inferiore a quella dei nativi e infine dall'esposizione costante al rischio della xenofobia e del razzismo.

Nel mio lavoro di tesi è proprio quest'ultima tipologia di migranti che prenderò in considerazione. Inoltre terrò conto solo di coloro i quali provengono da Paesi terzi, dunque i flussi che analizzerò non saranno quelli interni all'Europa, bensì quelli in arrivo nel suddetto territorio. I paesi di provenienza faranno parte nella maggior parte dei casi di zone annoverate fra quelle del Sud del Mondo, come Africa, Medio Oriente e America Latina.

Questa tipologia di migranti possiede generalmente permessi di soggiorno per lavoro subordinato o stagionale, poi riconvertibile eventualmente in lavoro autonomo. Coloro i quali hanno invece ottenuto un permesso di soggiorno di lunga durata (permesso CE o *blue card*) non verranno presi in considerazione, poiché la loro condizione nella società europea è sicuramente più assimilabile a quella dei nativi, rientrando essi nella così detta "*integrazione positiva*", attraverso la quale l'Europa degli anni Ottanta, dell'Atto Unico sull'immigrazione e del Libro Bianco, consolidava la dimensione sociale nell'obiettivo più generale e significativo della coesione territoriale. La scelta e l'analisi di questo tipo di soggetto, ovvero il più vulnerabile, ha lo scopo di mettere in luce l'effettività del processo europeo di integrazione e di costruzione di una politica comune in materia di immigrazione e asilo, la quale per essere valutata nella maniera più intrinseca possibile deve essere osservata, a mio parere, nei suoi punti più dolenti e complicati. Oltre alla lotta alla migrazione illegale, l'armonizzazione a livello europeo dei flussi d'entrata per lavoro e del conseguente soggiorno di cittadini di paesi terzi nel territorio comunitario, con diritti e doveri in esso annessi, ne rappresenta uno di grande importanza e complessità.

Il contesto nel quale ho voluto inserire lo studio di questo soggetto è rappresentato dal presente storico ed economico: dunque l'analisi verterà sull'impatto che la crisi del sistema economico attuale ha avuto e continua ad avere sui lavoratori migranti regolarmente soggiornanti in Europa. Dal 2008 ad oggi la *società mondiale* ha subito danni notevoli, provocati dal fallimento di un liberismo economico sfrenato fino ad oggi perpetuato nell'economia mondiale, soprattutto a livello finanziario. La disoccupazione è uno dei tanti risvolti negativi. Essa ha chiaramente coinvolto non solo i cittadini comunitari ma anche i lavoratori migranti, siano essi temporaneamente soggiornanti o meno. Come precedentemente sottolineato, a causa della loro provenienza e della loro appartenenza ad una cultura diversa da quella europea, vengono sottoposti a trattamenti spesso razzisti e xenofobi e non hanno la possibilità di godere delle stesse libertà civili e degli stessi diritti e doveri dei nativi. Dunque il mio intento in questo senso è capire se la crisi economica e finanziaria ha esacerbato questa condizione, peggiorandola e rendendola temibile a livello sociale o se invece al contrario sia stata d'impulso per una maggior coesione ed integrazione all'interno delle popolazioni europee.

L'Europa è il centro geografico nel quale si espleta la mia ricerca: essa è una delle mete più battute dalle rotte migratorie, soprattutto quelle provenienti dal Sud del Mediterraneo. La sua politica sull'immigrazione e sull'asilo è tutt'ora in evoluzione e dunque si presta ad un'analisi interessante per ciò che concerne le direttive politiche che ha assunto nel tempo, le sue evoluzioni e le sue ripercussioni nei Paesi Membri.

In base a quanto detto, con il presente lavoro di tesi affronterò in primo luogo l'Europa, valutata come uno dei poli più attrattivi del mondo per l'immigrazione:

nata come terra di emigrazione ma evolutasi in forza attrattiva di flussi migratori mondiali, descriverò gli aspetti salienti delle comunità migranti e dunque della popolazione straniera lì tutt'ora residente.

Proseguirò con un'analisi dettagliata del contesto politico riguardante la formazione di una normativa comune in materia d'immigrazione e asilo, con riferimenti più specifici agli aspetti dedicati ai lavoratori migranti e alle loro condizioni legali, sociali ed economiche nel territorio europeo, a partire dalla formazione della Comunità Economica Europea fino ai giorni nostri.

Successivamente, attraverso un approfondimento sulle peculiarità della popolazione migrante che lavora nei territori degli Stati Membri, cercherò di analizzare come la crisi economica abbia colpito questa fetta di popolazione e se esistono delle differenze tra quest'ultima e la popolazione nativa per ciò che concerne il modo in cui sono state investite dagli effetti negativi dell'andamento attuale dell'economia.

Nell'ultima parte, prenderò in esempio un caso particolare, ovvero l'Italia: quest'ultima è uno dei paesi più interessati dai flussi migratori e il fatto di svolgere nel contempo uno stage presso la Cgil di Torino, nel settore immigrazione, mi ha portato a voler approfondire lo stato dell'arte italiano, entrando così più nello specifico alle dinamiche nazionali e dunque locali. L'analisi non si discosterà dalla traccia seguita per il contesto europeo: dunque saranno descritte le caratteristiche principali della popolazione lavoratrice migrante in Italia, l'impatto della crisi economica in rapporto alla popolazione nativa ed infine la normativa che regola la sua presenza sul territorio nazionale tra luci e ombre, il tutto attraverso l'elaborazione della proficua esperienza di stage condotta all'interno del sindacato Cgil.

1. L'Europa: terra d'immigrazione

Tra il 1750 e il 1960 l'Europa è stata il fulcro delle migrazioni in uscita, con circa 70 milioni di persone in viaggio, dirette verso altri paesi del mondo. Durante gli ultimi cinquant'anni vi è stata un'inversione di tendenza che ha posto l'Europa fra le prime mete di destinazione delle migrazioni internazionali. La popolazione europea, solo negli ultimi tempi, ha cominciato a percepire la propria terra come la destinazione prescelta da donne e uomini che hanno deciso di intraprendere un percorso migratorio, soprattutto definitivo, non solo di passaggio. Questa percezione arrivata in ritardo, ma che a lungo andare si sta allineando alla realtà dei fatti, ha prodotto in passato, come d'altronde oggi nonostante gli evidenti progressi, grosse difficoltà per i Paesi membri nel concepire e mettere in atto politiche di integrazione e programmi di tutela indirizzati ai migranti stessi. Ma la storia come anche l'economia sono caratterizzate da evoluzioni cicliche e oggi più che mai l'Europa si ritrova ad avere un bisogno irrinunciabile di questi flussi migratori: sia per motivi legati al lavoro e all'economia, sia per motivi legati alla società, alla sua crescita e al suo rinnovamento¹. Dunque l'Unione Europea e i suoi Stati Membri si vedono obbligati a pensare e a mettere in atto decisioni politiche che possano e debbano garantire il benessere dei cittadini non solo nativi ma anche stranieri.

¹ Sp Discussion Paper no. 0807, Rainer Munz, *Migration, Labour Markets and Integration of Migrants: An Overview for Europe*, Social Protection & Labor, The World Bank, April 2008. Web link : <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0807.pdf> Data di accesso : 11/09/2012

Per capire l'importanza che la popolazione immigrata ha assunto negli ultimi decenni nelle nostre società europee, qui di seguito presenterò alcuni dati utili al fine di un inquadramento più preciso del fenomeno limitatamente al territorio europeo.

1.1 Il flusso migratorio diretto in Europa: aspetti generali

Secondo i dati forniti dalla *Terza Relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo*, pubblicata dalla Commissione Europea², per quel che riguarda la situazione migratoria nell'Unione Europea, in un anno, il 2011 (nel quale la popolazione mondiale ha superato i sette miliardi di persone), il 9,4 % dei migranti del mondo (questi ultimi stimati a 214 milioni, ovvero circa il 3,1% della popolazione mondiale³) sono cittadini di paesi terzi soggiornanti in uno dei Paesi dell'UE. Per avere un'idea più precisa, il confronto con il Canada e gli Stati Uniti può essere d'aiuto: il primo ospita circa il 3,4 % dei migranti a livello mondiale (7,2 milioni di persone, che rappresentano il 21,3% della popolazione nazionale), mentre gli Stati Uniti ne ospitano circa il 20% (42,8 milioni, che rappresentano il 13,5% della popolazione nazionale)⁴.

² Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Terza relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2011)*, {SWD(2012) 139 final}, Bruxelles, 30.5.2012. Web Link: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0250:FIN:it:PDF> Data di accesso: 1/8/2012.

³ Nazioni Unite, Dipartimento degli affari economici e sociali, Divisione popolazione, International Migration, 2009.

⁴ Nazioni Unite, Dipartimento degli affari economici e sociali, Divisione popolazione, International Migration, 2009.

Al 1° gennaio 2011, la popolazione totale dell'Unione Europea ammontava a 502,5 milioni di persone, dunque il 9,4% dei cittadini di paesi terzi soggiornanti nell'UE, ovvero 20, 2 milioni di persone su scala mondiale, rappresentano il 4% della popolazione totale dell'UE. Nel 2009, i gruppi più consistenti di cittadini di paesi terzi arrivavano in primis dalla Turchia (circa 2,4 milioni di persone), dal Marocco (circa 1,8 milioni) e dall'Albania (circa 1 milione)⁵. In base all'indice di sviluppo umano delle Nazioni Unite (HDI), circa il 47% dei migranti non nati nell'UE provengono da paesi con un HDI elevato, circa il 46% da paesi con un HDI medio e circa il 7% da paesi con un HDI basso⁶.

Nella tabella qui di seguito sono mostrati i dati relativi al rilascio del permesso di soggiorno per motivi familiari, di studio, di lavoro e per altre ragioni, da parte di tutti i Paesi membri⁷ nei primi nove mesi del 2011.

Tabella 1

Member State	Total	Family reasons	Educational reasons	Remunerated activities	Other reasons
BE	NA	NA	NA	NA	NA
BG	NA	NA	NA	NA	NA

⁵ Cifre tratte da Eurostat, Statistics in Focus, 24/2010. Web Link: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/publications/collections/sif_dif Data di accesso: 1/8/2012.

⁶ Migranti in Europa: quadro statistico della prima e della seconda generazione, Eurostat, dicembre 2011. Tali percentuali si riferiscono al 2008.

⁷ European Commission, Commission Staff Working Document on the Third Annual Report on Immigration and Asylum (2011), Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council *Third Annual Report on Immigration and Asylum (2011), Statistical Annex, {COM(2012) 250 final}*, Bruxelles, 30.5.2012. Web Link: http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/SWD%202012%20139%20final%201_EN_autre_document_travail_service_part1_v3.pdf Data di accesso: 1/8/2012.

CZ	NA	NA	NA	NA	NA
DK	22 990	2 850	5 510	9 830	4 805
DE	72 820	27 475	22 580	17 155	5 610
EE	3 205	1 225	370	1 221	385
IE	NA	NA	NA	NA	NA
EL	13 100	7 480	1 050	3 380	1 190
ES	NA	NA	NA	NA	NA
FR	193 400	82 885	56 960	24 690	28 870
IT	331 100	141 405	30 260	119 342	40 095
CY	9 780	295	1 085	7 100	1 395
LV	3 775	930	490	530	1 830
LT	2 290	690	305	1 205	90
LU	2 385	720	280	520	865
HU	18 950	2 256	5 959	6 595	4 140
MT	1 265	230	410	390	235
NL	41 855	16 745	8 920	8 420	7 770
AT	NA	NA	NA	NA	NA
PL	31 060	6 895	5 100	15 440	3 630
PT	25 576	11 565	6 320	6 775	920
RO	NA	NA	NA	NA	NA
SI	NA	NA	NA	NA	NA
SK	3 950	1 125	375	1 420	1 010

FI	23 680	10 290	5 815	6 390	1 185
SE	87 655	23 790	6 835	26 120	30 910
UK	NA	NA	NA	NA	NA
NO	26 765	11 060	3 865	7 520	4 325

Come si evince da questa tabella, Francia e Italia sono i paesi che hanno rilasciato più permessi di soggiorno, in particolare l'Italia, soprattutto per ragioni legate al lavoro e al ricongiungimento familiare.

Per ciò che concerne, invece, i richiedenti asilo, il numero totale ha registrato un aumento pari al 16,8% rispetto al 2010, arrivando a 301 000, il che ha messo ulteriormente alla prova i sistemi di asilo di tanti Stati membri. Le provenienze registrate mostrano che i migranti richiedenti asilo arrivavano soprattutto dall'Afghanistan (28.000), dalla Federazione Russa (18.200), dal Pakistan (15.700), dall'Iraq (15.200) e dalla Serbia (13.900). I Paesi in cui si sono registrate più richieste erano la Francia (56.300 richiedenti), seguita dalla Germania (53.300), dall'Italia (34.100), dal Belgio (31.900), dalla Svezia (29.700), dal Regno Unito (26.400), dai Paesi Bassi (14.600), dall'Austria (14.400), dalla Grecia (9.300) e in ultimo dalla Polonia (6.900). Questi dieci Stati membri hanno sopperito al 90% delle richieste d'asilo in tutta Europa (EU27) nel 2011. Nel complesso, i dinieghi alle richieste d'asilo ammontano a 177.900. Secondo i dati Eurostat, la Francia e la Germania

hanno registrato i più alti numeri di dinieghi, seguite dalla Svezia, dall'Italia e dal Regno Unito⁸.

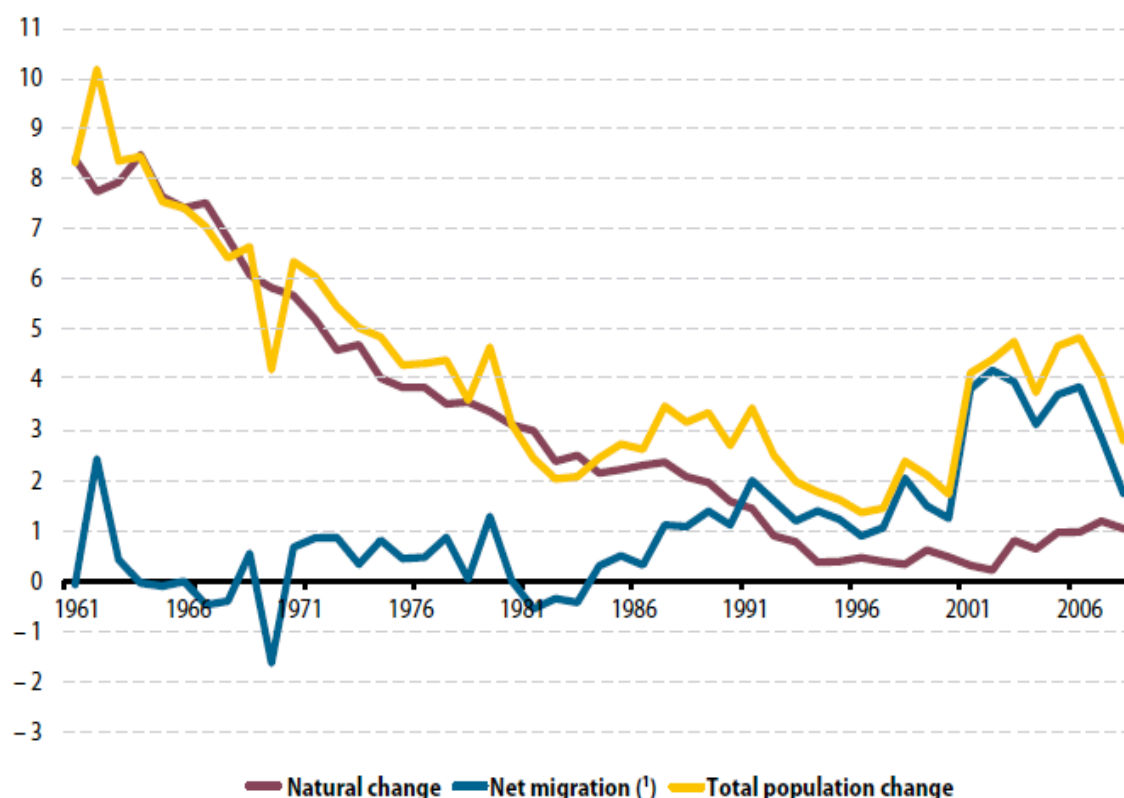
Infine, per quel che riguarda la migrazione irregolare, la *Terza relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2011)* cita così: " *la migrazione irregolare rimane una componente fondamentale dell'immigrazione nell'Unione europea. Data la natura del fenomeno, non si dispone di dati attendibili sul numero di migranti in posizione irregolare nell'UE: le cifre citate più spesso si aggirano tra meno di 2 milioni e 4,5 milioni. Indicatori più affidabili, ma da utilizzare con molte riserve, sono costituiti dai respingimenti, dai fermi e dai rimpatri. Nel 2011 è stato rifiutato l'ingresso nell'UE a circa 343 000 persone, con una diminuzione del 13% rispetto al 2010; la grande maggioranza (quasi il 70%) dei respingimenti è stata registrata in Spagna, specialmente alle frontiere esterne di tale paese. Sempre nel 2011 sono state fermate circa 468 500 persone (con una diminuzione rispetto ai circa 505 000 fermi eseguiti nel 2010) e gli Stati membri hanno rimpatriato circa 190 000 cittadini di paesi terzi (circa il 15% in meno rispetto al 2010).*"

⁸ Dati forniti dal comunicato EUROSTAT 46/2012, intitolato *The number of asylum applicants registered in the EU27 rose to 301 000 in 2011*. Web link: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-23032012-AP/EN/3-23032012-AP-EN.PDF Data di accesso : 20/11/2012

1.2 Numeri e statistiche riguardanti la popolazione immigrata in Europa

La quantità e le caratteristiche dei flussi migratori diretti in Europa sono variate durante il corso degli anni e tra differenti Paesi di destinazione. Gli effetti che i suddetti flussi hanno avuto sulle popolazioni in generale rispetto alle dimensioni e alla struttura sono molteplici. Il grafico qui sotto mostra come negli anni tra il 1961 e il 2006 la popolazione è cambiata in base all'entrata di cittadini stranieri, tenendo in considerazione la naturale evoluzione della composizione della società⁹.

Figure I: Population change by component, EU-27, 1990–2009
(per 1 000 population)



Ciò che è importante sottolineare sono le condizioni di entrata dei migranti nei Paesi Membri: queste cambiano a seconda delle normative nazionali e delle pratiche

⁹ Dati forniti dal rapporto EUROSTAT Statistical Books, *Migrants in Europe: a statistical portrait of the first and second generation*, EUROSTAT European Commission, 2011 Edition.

adottate da ognuno di loro, del numero di persone previsto nelle cosiddette *quote di entrata*, stabilito da ogni governo e in forme diverse a seconda degli accordi bilaterali tra il paese di arrivo e il paese di destinazione e da eventuali altre restrizioni imposte per particolari gruppi di migranti.

Inoltre è di assoluta priorità tenere in considerazione le motivazioni della partenza del migrante stesso: prendendo qui in considerazione l'insieme della migrazione per lavoro, bisogna dire che essa può essere stimolata e dunque facilitata dai governi dei paesi di accoglienza e destinazione per colmare i possibili divari nel mercato del lavoro nazionale.

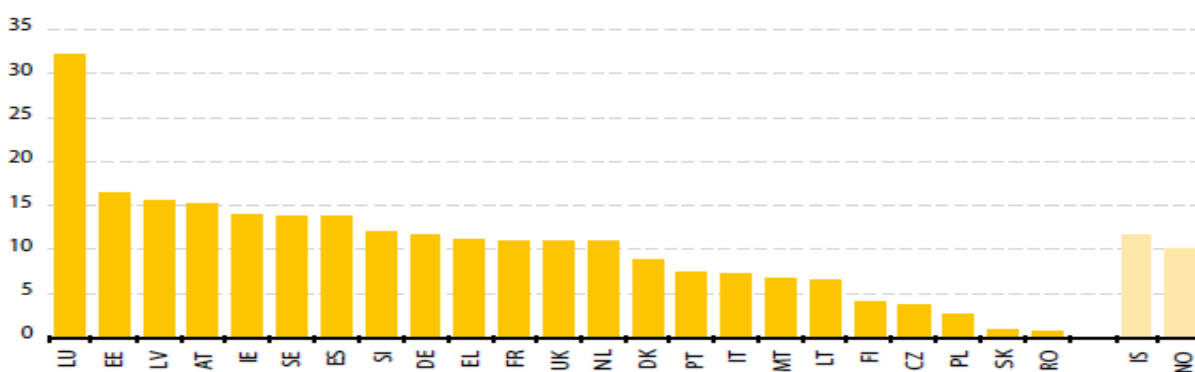
In base a queste considerazioni, tra i paesi appartenenti all'Unione Europea, Germania, Francia e Regno Unito hanno sperimentato più di altri la migrazione motivata da ragioni lavorative, soprattutto tra gli anni Cinquanta e Sessanta. Nello stesso lasso di tempo, invece, Spagna, Italia e Irlanda si sono caratterizzati come paesi di emigrazione.

In riferimento all'approccio politico sostenuto dal paese di destinazione, la migrazione lavorativa può essere generalmente considerata come permanente, semi-permanente o stagionale. Solitamente, un numero abbastanza sostenuto di programmi temporanei di accoglienza per migranti lavoratori sono poi diventati permanenti. Per esempio, in Germania, durante gli anni Sessanta, grazie al programma *Gastarbeiter*, i migranti provenienti soprattutto dalla Turchia, ma anche dalla Grecia, dall'Italia, dal Marocco, dalla Spagna e dalla Tunisia, si sono visti eliminare il limite di due anni per il permesso di soggiorno per motivi di lavoro, azione che ha promosso la permanenza stabile sul territorio tedesco.

Ciò che influisce notevolmente nella decisione di partire verso una meta estera è l'origine stessa del migrante, dunque il legame storico e culturale che può essere esistito durante il periodo del colonialismo: solitamente si sceglie un paese di destinazione nel quale si parli almeno la stessa lingua e dove sussistano dei legami familiari o amicali che possono facilitare lo svolgersi della nuova vita. Dunque i flussi migratori degli anni Cinquanta e Sessanta provenienti dall'India e diretti verso l'ex paese colonizzatore, il Regno Unito, e allo stesso modo quelli provenienti dal Marocco e dalla Tunisia e diretti in Francia, hanno contribuito a formare le stesse comunità a cui i migranti oggi si appoggiano e fanno riferimento.

I paesi appartenenti all'Unione Europea che nel 2008 hanno registrato maggiori entrate di migranti provenienti da paesi extra-UE in termini assoluti sono Spagna, Germania, Regno Unito, Francia e Italia: più del 53% di tutti gli immigrati in entrata nel 2008 si sono diretti verso questi tre Paesi¹⁰.

Figure 1.1: Foreign-born population as a share of the total population, 31 December 2008 (%)

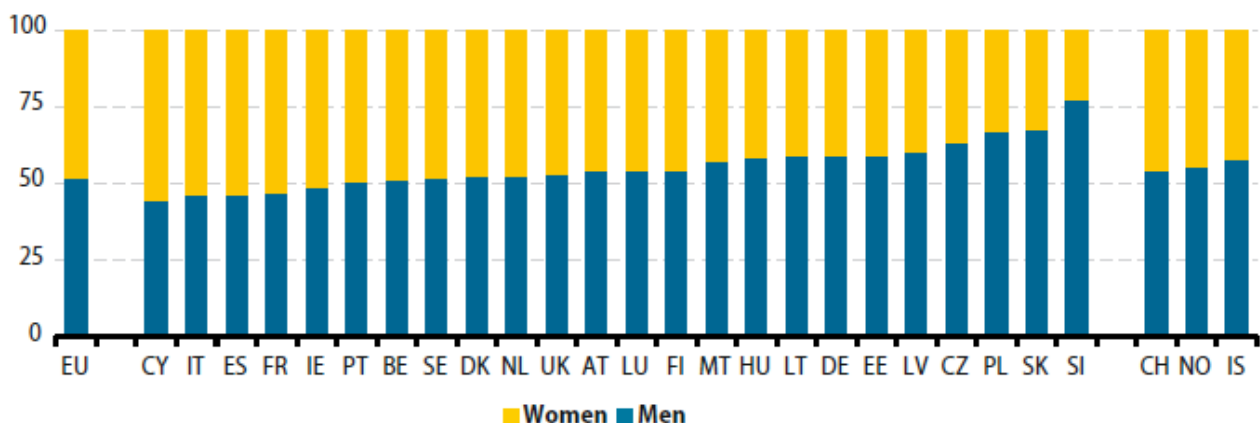


¹⁰ Dati forniti dal rapporto EUROSTAT Statistical Books, *Migrants in Europe: a statistical portrait of the first and second generation*, EUROSTAT European Commission, 2011 Edition.

Mentre, in termini relativi, la quota più alta di persone nate al di fuori dell'UE risultano in Estonia, Slovenia e Lettonia. Nel caso di Estonia e Lettonia, la maggior parte della popolazione extra-EU proviene da paesi che ancora facevano parte dell'ex Unione Sovietica. Per la Slovenia, invece, la stragrande maggioranza della popolazione è nata in zone che appartenevano all'ex-Jugoslavia.

Quell'anno, ovvero il 2008, è particolarmente significativo se analizzato dal punto di vista della migrazione di genere: infatti, le donne che sono migrate verso l'Unione Europea hanno superato in numero gli uomini, raggiungendo circa il 48% del totale. Soprattutto a Cipro, in Italia, in Spagna, in Francia e in Irlanda il numero delle donne migranti ha superato di gran lunga quello degli uomini, in particolare in Italia per i cittadini provenienti dalla Romania, dall'Ukraina, dalla Moldavia e dalla Polonia e in Spagna per i cittadini originari del Marocco, del Pakistan e del Senegal¹¹.

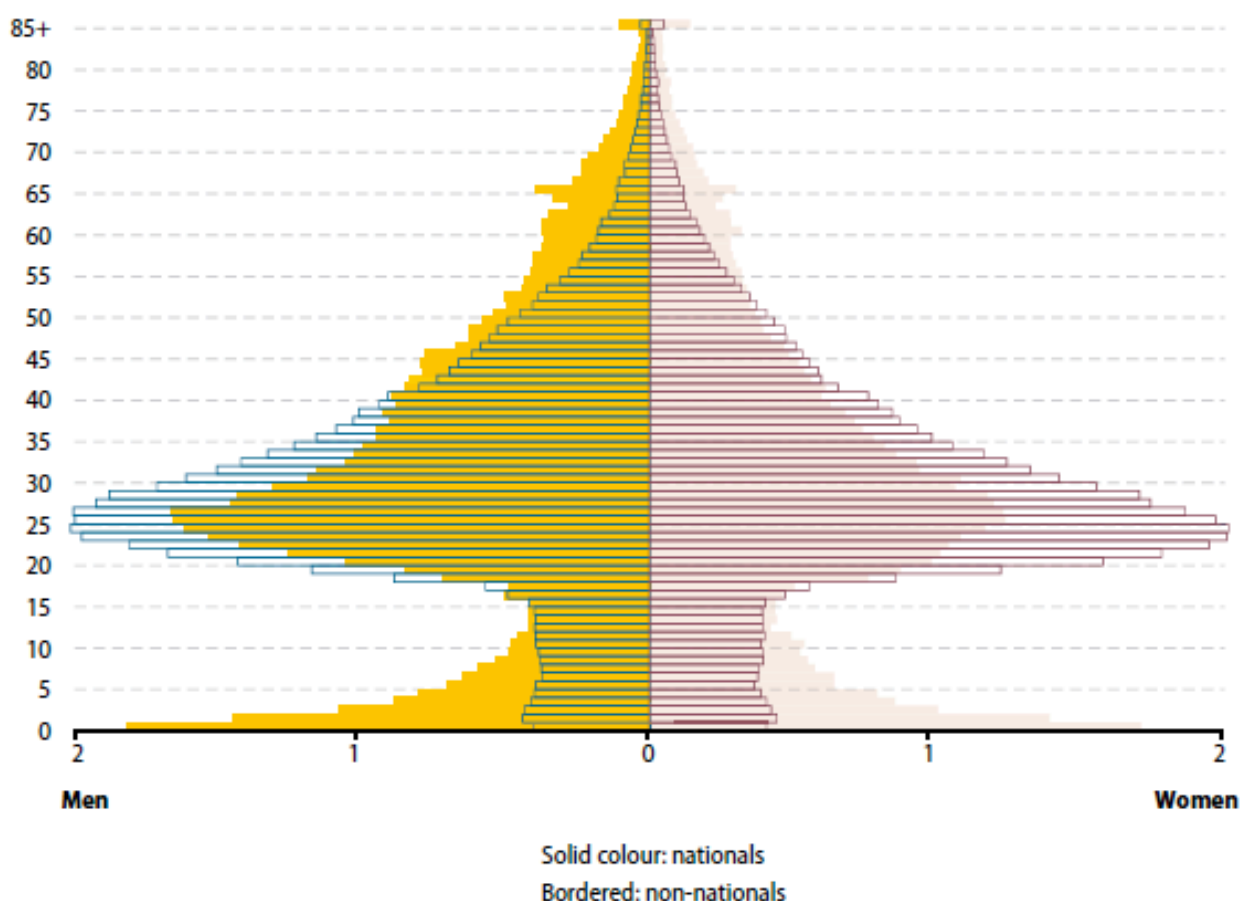
Figure IV: Immigrants by gender, EU-27 and EFTA, 2008 (%)
(%)



¹¹ Dati forniti dal rapporto EUROSTAT Statistical Books, *Migrants in Europe: a statistical portrait of the first and second generation*, EUROSTAT European Commission, 2011 Edition.

Sempre nel 2008, gli immigrati presenti in Europa erano, in media, più giovani della popolazione d'origine. Mentre l'età media della popolazione totale di tutti gli Stati Membri si aggirava intorno a 40.6 al 31 dicembre 2008, l'età media degli immigrati nello stesso anno arrivava appena a 28.4. Inoltre, un'ulteriore distinzione può essere fatta tra i migranti extra-UE e i migranti intra-UE, ovvero i cittadini appartenenti ad uno Stato Membro che sono immigrati verso un altro paese dell'Unione: i primi erano i più giovani con un'età media di 27.5 anni, mentre i secondi erano i più anziani, con un'età di 29.3 anni¹².

Figure V: Age structure of immigrants by basic citizenship groups, EU-27, 2008 (!)
(%)



¹² Dati forniti dal rapporto EUROSTAT Statistical Books, *Migrants in Europe: a statistical portrait of the first and second generation*, EUROSTAT European Commission, 2011 Edition.

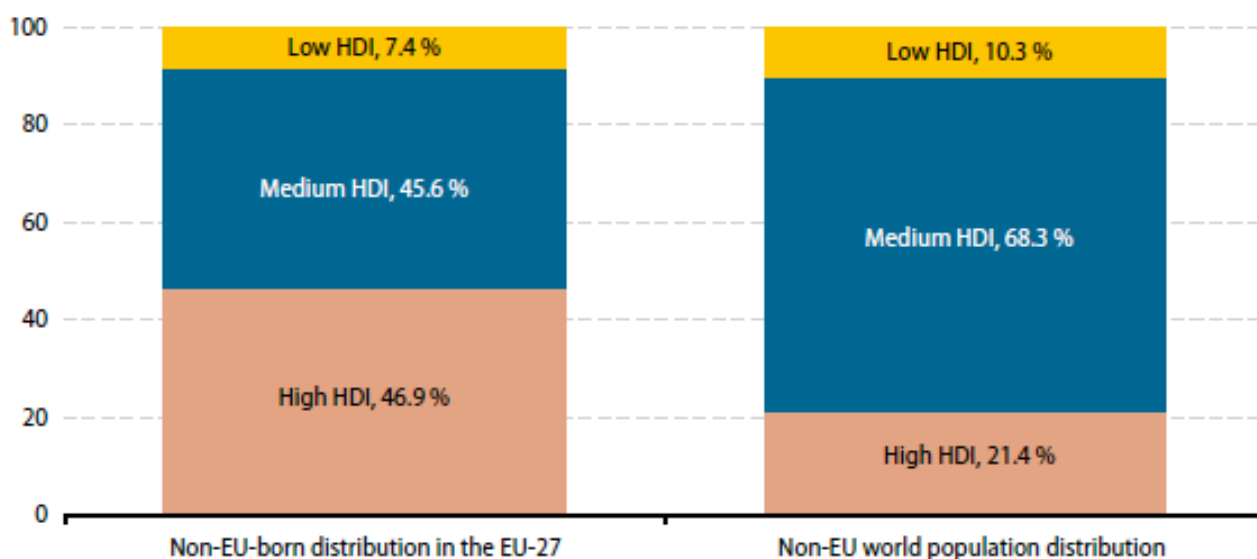
Un indice che può aiutare a capire la composizione della società migrante in Europa è lo Human Development Index (HDI), che misura il livello di sviluppo dei paesi di tutto il Mondo. Quest'indice è calcolato dalle Nazioni Unite, nell'ambito del Development Programme, e comprende in esso le misurazioni statistiche dell'aspettativa di vita, dell'alfabetizzazione, dell'educazione e del PIL pro capite.

I paesi possono essere inseriti in tre livelli: alto, medio e basso. Il gruppo di nazioni che appartiene alla prima categoria sono generalmente quelli appartenenti all'area europea, nordamericana, gran parte della sudamericana, australiana, neozelandese e giapponese, con l'inserimento di piccole parti dell'Asia occidentale. Il resto del mondo, dunque l'Africa, il Medio Oriente e le parti mancanti dell'Asia sono inserite nelle ultime due categorie.

Tra i migranti che risiedevano nel 2008 in uno Stato Membro, il 46,9% provenivano da Stati appartenenti alla prima fascia, dunque ai più sviluppati. Il 45,6% invece erano originari di paesi appartenenti al livello mediano e solo il 7,4% da zone considerate nettamente non sviluppate¹³.

¹³ Dati forniti dal rapporto EUROSTAT Statistical Books, *Migrants in Europe: a statistical portrait of the first and second generation*, EUROSTAT European Commission, 2011 Edition.

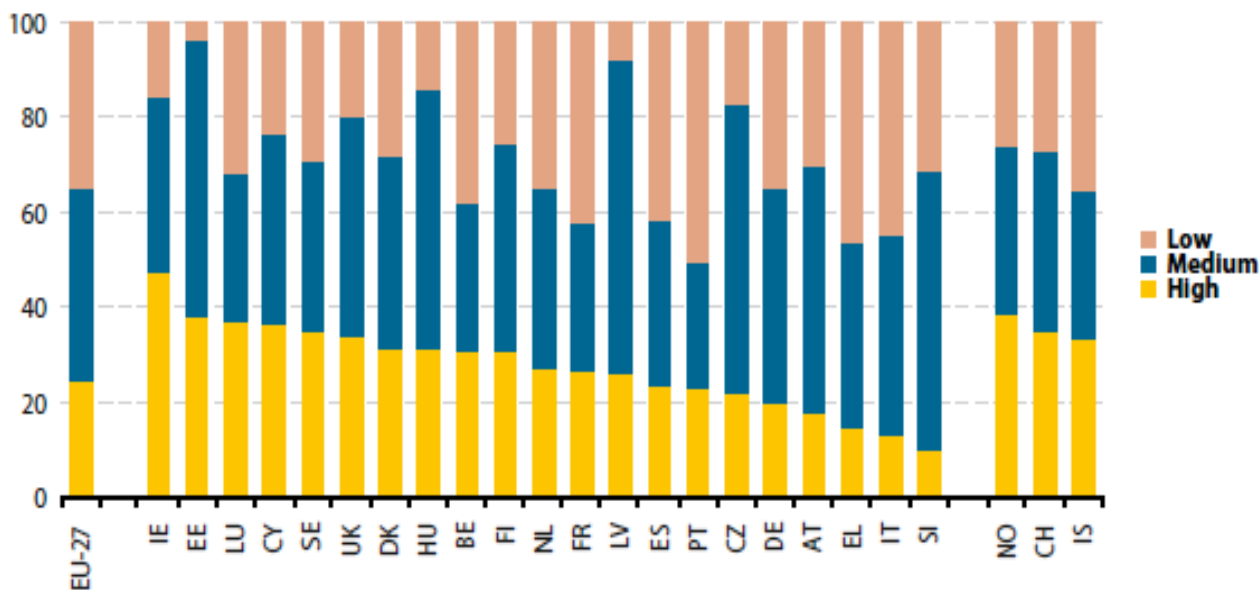
Figure 1.2: Non-EU-27-born population by HDI of their country of birth compared to non-EU world population distribution, 2008 (%)



Per ciò che concerne uno degli aspetti presi in considerazione dall'HDI, l'educazione, i dati forniti dal rapporto EUROSTAT, *Migrants in Europe : a statistical portrait of the first and second generation*, mostrano che per i cittadini stranieri in età compresa tra 25 e 54 anni prevale un livello di scolarizzazione molto basso e di conseguenza chi appartiene invece alla fascia di educazione più alta è solitamente sottorappresentato. Le donne purtroppo sono le più colpite dal non ottenimento di titoli di studio che possano attestare un livello di educazione medio o alto.

Ma ciò che è estremamente interessante è la differenza che sussiste tra ogni Stato Membro sempre per quanto riguarda il livello di educazione dei cittadini di stati non membri UE.

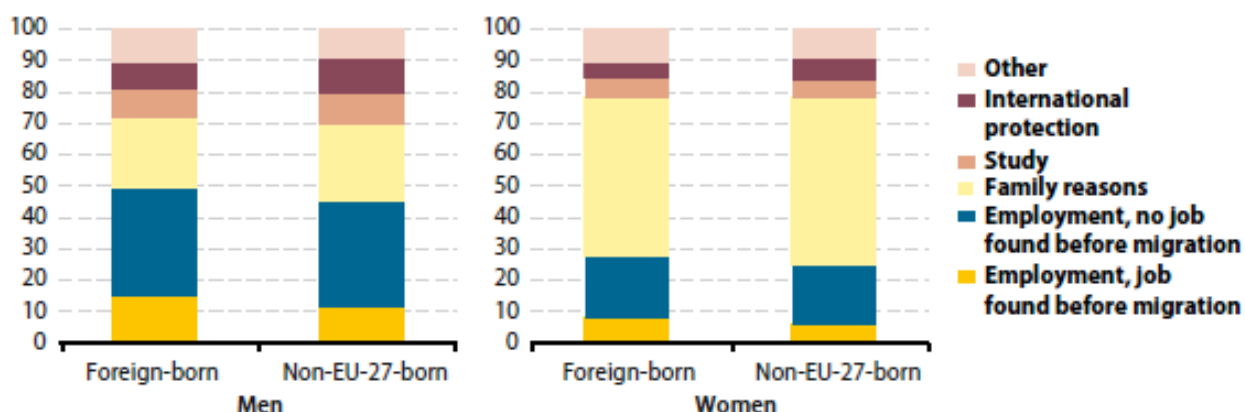
Figure 1.5: Foreign-born population aged 25–54 by educational attainment, 2008 (1)
(%)



Infatti, come si evince dalla relativa tabella, sono soprattutto gli Stati Membri situati al sud dell'Europa, come Italia, Grecia, Spagna e Francia, ad attrarre più immigrati con un basso livello educativo, che si attestava nel 2008 intorno al 40% della popolazione straniera residente.

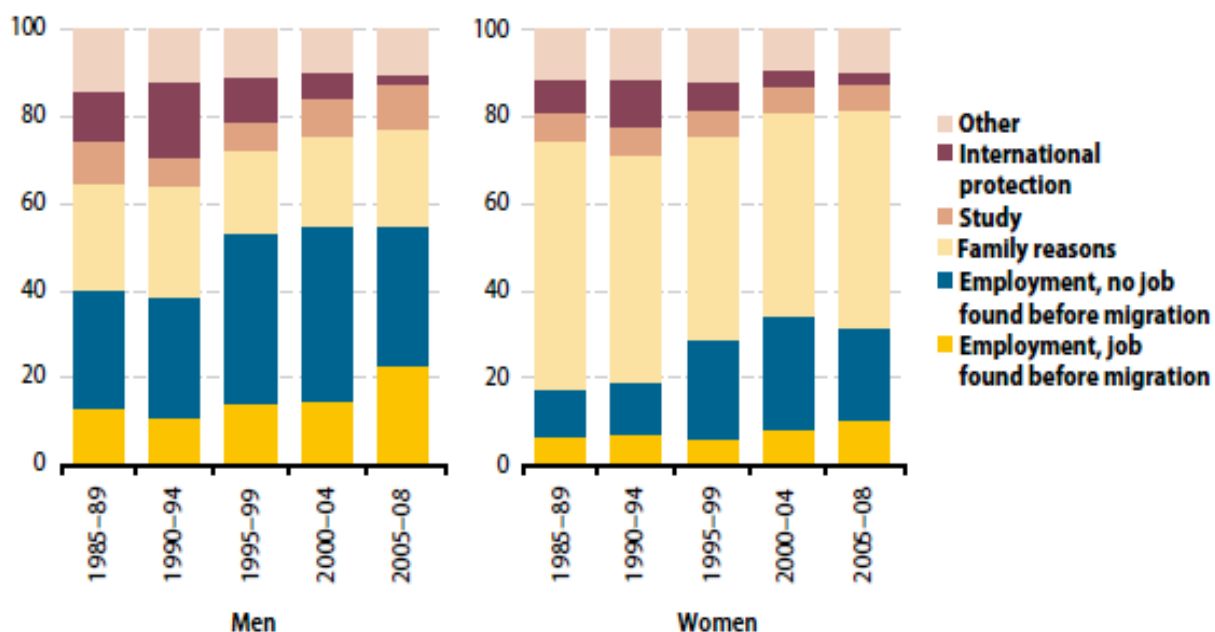
Nello stesso rapporto Eurostat, da me precedentemente citato, sono stati fornite delle informazioni riguardanti le principali motivazioni all'origine della partenza: circa il 50% degli uomini sono migrati nell'UE per motivi legati al lavoro, il 24% dichiara di essere migrato per motivi familiari; mentre per le donne si invertono le percentuali: il 50% di esse ha dichiarato di essere migrata per motivi legati al ricongiungimento familiare e solo il 28% per motivi lavorativi.

Figure 1.8: Foreign-born population aged 25–54 that entered the receiving country aged 15 and over by main reason for migration and gender, EU-27, 2008 (%)



Oltretutto, se si combinano questi ultimi dati con periodi temporali di quattro anni a partire dal 1985 al 2008 si ottiene che, negli ultimi vent'anni, le migrazioni legate al ricongiungimento familiare sono diminuite, mentre quelle connesse alla ricerca di un posto di lavoro sono aumentate.

Figure 1.9: Foreign-born population aged 25–54 that entered the receiving country aged 15 and over by reason for migration and duration of residence in the receiving country, EU-27, 2008 (%)



Infatti quello che si deduce dalla tabella è un aumento sostanziale della migrazione dovuta a motivi lavorativi, confermando dunque l'Unione Europea come una delle aree economiche più attrattive per la forza lavoro straniera.

2. Il contesto politico europeo in materia di immigrazione

Data l'importanza che ha assunto la presenza dei migranti a livello sociale ed economico in Europa, è dunque essenziale analizzare come quest'ultima è cambiata nel corso degli anni grazie alla presenza straniera e quali sono stati i risvolti nelle politiche comunitarie.

A partire dagli anni Novanta, infatti, il tema della migrazione, ed in particolare quella economica, ha assunto un valore ed un'importanza notevoli all'interno dell'agenda europea: basti pensare agli innumerevoli sforzi che da tempo si stanno mettendo in atto al fine di costruire le basi per una politica europea comune proprio su questo tema. Dunque questa è la dimostrazione di quanto nell'UE sia cresciuta in maniera considerevole la consapevolezza dell'importanza dell'impatto che la migrazione può avere a livello sociale, lavorativo ed internazionale.

Da una precisazione è d'obbligo partire: i cittadini dell'Unione Europea e dell'Area Economica Europea sono sempre stati, più o meno, liberi di circolare, di risiedere e di lavorare nelle aree previste dai due accordi. Alcune restrizioni erano state applicate ai cittadini dei nuovi Stati dell'Europa Centrale e ancora recentemente questi limiti sono stati imposti ai lavoratori migranti della Romania e della Bulgaria. Ma nonostante questo aspetto, al giorno d'oggi si può largamente sostenere che la libertà di movimento è sostanzialmente garantita a chi risiede in quest'area. Chi invece proviene da stati non appartenenti a questa zona ha bisogno di visti e permessi di entrata, sicuramente non facili da ottenere e che in sé costituiscono un grosso limite alla libertà di movimento, e non solo.

Quest'ultima è una delle differenze sostanziali tra migranti *intra-UE* e migranti *extra-UE*. L'accesso al mercato del lavoro ne costituisce un'altra di particolare importanza e oltretutto rappresenta uno dei punti necessari da acquisire per una piena integrazione dei migranti nella società europea. Non a caso, l'effettiva integrazione dei migranti nel mercato del lavoro è uno degli obiettivi imposti dal Trattato di Lisbona per ciò che concerne la crescita e lo sviluppo economico dell'area europea. Nonostante ciò, i dati mostrano che la situazione in cui si trovano i migranti provenienti da paesi terzi è peggiore, sia rispetto ai migranti *intra-UE* sia ai non migranti, dunque ai cittadini dei Paesi Membri.

E' bene quindi approfondire l'evoluzione della politica europea sull'immigrazione che regola l'entrata di migranti provenienti da paesi terzi, dunque cittadini *Extra-UE*, e la loro integrazione nel suddetto territorio.

Vorrei però fare una premessa: l'analisi del contesto politico europeo che seguirà non comprenderà nello specifico l'intero tema della migrazione, quindi l'esame delle politiche d'asilo e di quelle volte al contrasto della migrazione illegale verranno solo accennate. Ciò per motivi legati, in primo luogo, al rispetto di una linea logica e coerente con il soggetto del mio lavoro di tesi e, in secondo luogo, all'ampiezza dell'intero argomento, il quale, per essere sviluppato in maniera accettabile, esigerebbe un lavoro di ricerca più mirato e esteso nel tempo.

2.1 Dalla costituzione della Comunità Economica Europea alla Convenzione di Schengen

Con il Trattato di Roma del 1957 nasceva la Comunità Economica Europea, un unico spazio geografico e giuridico, ancora diviso dalle frontiere interne. Sarà soltanto con l'Atto Unico europeo del 1986 che veniva introdotta una norma secondo la quale entro la fine del 1992 si sarebbe dovuto istituire *“uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali”*. Questo principio comportò non poche preoccupazioni da parte dei governanti europei sulla necessità di bilanciare la piena libertà di circolazione con adeguate misure finalizzate a compensare il deficit di sicurezza che ne sarebbe derivato. Infatti, nella seconda metà degli anni Ottanta, si stava registrando una evoluzione nella composizione e nella natura dei flussi migratori verso l'Europa occidentale: questi ultimi provenivano prevalentemente da Paesi non comunitari, e si dirigevano verso tutti i Paesi europei, non più solo verso i Paesi ex colonizzatori; l'immigrazione non era più legata ad una specifica domanda di manodopera, ma anche ad altre motivazioni, ovvero il desiderio di fuggire da paesi devastati dalla guerra o da situazioni politiche instabili. Nacque così, da parte degli Stati membri, la necessità di rafforzare i controlli alle frontiere esterne e all'interno dell'area di libera circolazione. Questa esigenza venne però concepita senza un'adeguata distinzione tra i controlli sulle varie forme di crimine e quelli invece sull'immigrazione non autorizzata.

Dunque, gli Stati incominciarono a lavorare insieme in un'ottica intergovernativa, che portò alla creazione di molti gruppi tematici di cooperazione, fori o organismi, tra i quali il gruppo Trevi, istituito nel 1975 e il Gruppo ad hoc per l'immigrazione, formatosi nel 1986¹⁴. Da questo processo le istituzioni europee erano escluse, la partecipazione era riservata solo ai ministri dell'Interno dei vari Stati. Questi gruppi si caratterizzarono fin da subito per la loro scarsissima trasparenza e la mancanza di un controllo democratico sul loro operato. Si trattava infatti, come già detto, di un tipo di cooperazione intergovernativa, molto diversa dalla cooperazione tra Stati membri che si sviluppa in ambito comunitario: mentre in quest'ultimo ambito il controllo parlamentare è tale da assumere spesso il potere di codecisione, nelle procedure intergovernative, il controllo degli organi rappresentativi su quelli esecutivi è quasi inesistente e comunque avviene a posteriori; il controllo giudiziario in ambito comunitario è sistematico grazie all'esistenza di organi come la Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado, mentre quello dei giudici nazionali sulle violazioni del diritto internazionale è piuttosto scarso; il metodo decisionale, poi, è prevalentemente quello della maggioranza qualificata in ambito comunitario, invece dell'unanimità a livello intergovernativo¹⁵.

Con l'adozione dell'Atto Unico europeo nel 1986 le frontiere interne vennero abolite e nell'articolo 8° del trattato CE la libera circolazione delle persone fu inserita in uno

¹⁴Sintesi della legislazione UE, Instaurazione progressiva di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia. Online all'indirizzo web: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a1_1000_it.htm Data di accesso: 1/8/2012.

¹⁵ASGI, *L'Unione europea e l'armonizzazione della legislazione in materia di immigrazione ed asilo*, Online all'indirizzo web : <http://www.euronote.it/inserto/inserto5.htm> Data di accesso: 1/8/2012.

dei quattro elementi costitutivi del mercato unico europeo, trasferendo dunque questo settore direttamente alla competenze europee. I nuovi gruppi di lavoro istituiti dopo la firma dell'Atto Unico tennero conto di questa evoluzione ed accolsero osservatori della Commissione. Furono creati altri gruppi tra cui il GAM (Gruppo di mutua assistenza) incaricato delle questioni doganali. Inoltre si riuniva regolarmente un Consiglio dei ministri della Giustizia degli Stati membri che già allora si occupava della cooperazione giudiziaria, penale e civile e di talune questioni di cooperazione politica europea.

Il tema della libera circolazione delle persone continuava dunque a rimanere nelle mani della cooperazione intergovernativa. Quest'ultima portò nel 1985 alla formazione dell'Accordo di Schengen, *“che diede una svolta decisiva al processo di liberalizzazione della circolazione delle persone, ivi compresi gli stranieri, attraverso la previsione dell'abolizione dei controlli alle frontiere comuni interne e il contestuale rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne”*¹⁶. A tale convenzione hanno aderito progressivamente nel tempo tutti i paesi membri dell'UE, fatta eccezione per Regno Unito, Irlanda, e alcuni stati terzi come Norvegia e Islanda. In particolare, la Convenzione di Applicazione dell'Accordo di Schengen prevedeva al Titolo II, *Soppressione dei controlli alle frontiere interne e circolazione delle persone*, una serie di norme che regolavano e regolano tutt'ora le condizioni di ingresso nell'area, l'istituzione del visto unico d'ingresso per breve durata, le condizioni d'ingresso degli stranieri, le misure di accompagnamento alla frontiera, la

¹⁶ M.Noci, *Guida al diritto dell'immigrazione. La condizione dello straniero in Italia: da Schengen alle nuove norme Sulla libera circolazione e sul rimpatrio*, I percorsi operativi di Guida al Diritto del Sole 24 Ore, ed. Gruppo 24 Ore, 2011.

responsabilità per l'esame delle domande d'asilo; al Titolo III, la cooperazione tra le forze di polizia, l'estradizione e i reati penali; nonché al Titolo IV, l'istituzione del Sistema d'Informazione Schengen, una sorta di archivio comune a tutti gli Stati Membri dell'area Shengen, che consentiva e consente *“alle autorità designate dalle Parti contraenti, per mezzo di una procedura d'interrogazione automatizzata, di disporre di segnalazioni di persone e di oggetti, in occasione di controlli alle frontiere, di verifiche e di altri controlli di polizia e doganali effettuati all'interno del paese conformemente al diritto nazionale nonché, per la sola categoria di segnalazioni di cui all'articolo 96, ai fini della procedura di rilascio di visti, del rilascio dei documenti di soggiorno e dell'amministrazione degli stranieri in applicazione delle disposizioni contenute nella presente Convenzione in materia di circolazione delle persone”*¹⁷.

¹⁷ Acquis di Schengen - Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, Titolo IV, Sistema d'Informazione Schengen, Capitolo 1, Istituzione del Sistema d'informazione Schengen, art. 92, comma 1.

2.2 Dal Trattato di Maastricht ad Amsterdam

Gli enormi sforzi tesi a rafforzare i controlli alle frontiere esterne non raggiunsero l'intento di impedire gli ingressi illegali nell'area Schengen. Al contrario, i movimenti migratori, di qualsiasi tipo, divennero una componente stabile, riguardante tutti i paesi europei. Il rafforzamento dei controlli di frontiera e la messa in campo di sistemi sempre più sofisticati andava di pari passo con il consolidamento e la specializzazione di nuove organizzazioni criminali che trovano nel traffico di esseri umani una fonte inesauribile di guadagno. Con la chiusura delle frontiere esterne si moltiplicano i “viaggi della speranza” che diventano sempre più costosi e più pericolosi, reclutando migranti disposti a tutto pur di raggiungere “il sogno europeo”. Le forze di polizia avevano attirato l'attenzione dell'intera società e con lo scopo di respingere quanto più possibile, le frontiere divennero veri e propri luoghi di conflitto.

In queste circostanze, il grave deficit di democrazia e trasparenza che affliggeva il Sistema Schengen diventa sempre più difficile da giustificare e da accettare. A livello comunitario era necessario pensare ad un rinnovamento e ad una evoluzione in grado di migliorare le condizioni precarie nelle quali l'Accordo di Schengen si trovava.

Nel Trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio 1992, e precisamente nel Terzo Pilastro, si voleva andare incontro proprio a questa esigenza: esso nasceva come un vero e proprio prodotto di ingegneria istituzionale, in cui si istituiva un compromesso tra chi spingeva per un allargamento delle competenze comunitarie e che invece puntava al solo rafforzamento della cooperazione intergovernativa. L'obiettivo

sinteticamente espresso dal preambolo del Terzo Pilastro è “*di agevolare la libera circolazione delle persone, garantendo nel contempo la sicurezza dei [...] popoli*”. Per realizzare questo obiettivo venivano individuate nove questioni d’interesse comune, tra cui la politica di asilo, l’attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri da parte delle persone e l’espletamento dei relativi controlli, la politica d’immigrazione e quella da seguire nei confronti dei cittadini dei paesi terzi (condizioni di entrata, circolazione e soggiorno dei cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri), lotta contro l’immigrazione, il soggiorno e il lavoro irregolari di cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri e la cooperazione di polizia ai fini della prevenzione e della lotta contro il terrorismo, il traffico illecito di droga e altre forme gravi di criminalità internazionale, compresi aspetti di cooperazione doganale, in connessione con l’organizzazione a livello dell’Unione di un sistema di scambio di informazioni in seno ad un Ufficio europeo di polizia chiamato Europol. Tuttavia, nell’articolo K.12 esplicita che “*le disposizioni del presente Titolo non ostano all’instaurazione o allo sviluppo di una cooperazione più stretta tra due o più Stati membri, sempre che tale cooperazione non sia in contrasto con quella prevista nel presente titolo né la ostacoli*”, assicurando la continuità con l’Accordo di Schengen, anziché la programmazione di normative nuove e strutturate verso il concetto di integrazione¹⁸.

¹⁸L’altro diritto, Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità, *L’evoluzione storica della politica migratoria in Europa, 1.3 Il Trattato di Maastricht*. Online all’indirizzo web: <http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/migranti/dimauro/cap1.htm>

Ciò rese le intenzioni espresse nel Titolo III del Trattato di Maastricht solo ed esclusivamente ipotesi di tipo istituzionali, caratterizzando l'intero impianto per la sua debolezza e limitatezza

2.3 Il Trattato di Amsterdam e il Consiglio di Tampere

Con il trattato di Amsterdam, le politiche rivolte all'immigrazione e all'asilo abbandonavano il Terzo Pilastro ed entravano a far parte del Primo, attestando così la rinuncia alla cooperazione intergovernativa e affermando invece la ripresa del concetto di *comunitarizzazione* per queste ultime. Il nuovo Titolo IV del Trattato attribuiva alla Comunità Europea la competenza di adottare misure in materia di "Visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone": essa comprende misure volte ad assicurare la libera circolazione delle persone e, quindi, l'attraversamento delle frontiere interne, alle misure sulle condizioni di attraversamento delle frontiere esterne, fino alla definizione di regole comuni in materia di immigrazione, soggiorno e allontanamento dei cittadini di paesi terzi e concessione dello status di rifugiato.

Più specificatamente, in riferimento agli articoli 61 lettera b e 63, il Consiglio adottava, entro un periodo di cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato, misure in materia di politica dell'immigrazione e di salvaguardia dei diritti dei cittadini dei paesi terzi nei settori delle condizioni di ingresso e soggiorno e norme sulle procedure per il rilascio da parte degli Stati membri di visti a lungo termine e di permessi di soggiorno, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento

familiare; nell'immigrazione e soggiorno irregolari, compreso il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare¹⁹.

Dunque, il Terzo Pilastro del Trattato di Maastricht si trasformava, diventando più specifico: la cooperazione tra gli Stati Membri era di tipo politico-istituzionale e focalizzata sulla collaborazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Infatti l'articolo 29 del TUE citava così: *“Fatte salve le competenze della Comunità europea, l'obiettivo che l'Unione si prefigge è fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sviluppando tra gli Stati membri un'azione in comune nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e prevenendo e reprimendo il razzismo e la xenofobia. Tale obiettivo è perseguito prevenendo e reprimendo la criminalità, organizzata o di altro tipo, in particolare il terrorismo, la tratta degli esseri umani ed i reati contro i minori, il traffico illecito di droga e di armi, la corruzione e la frode, mediante: una più stretta cooperazione fra le forze di polizia, le autorità doganali e le altre autorità competenti degli Stati membri, sia direttamente che tramite l'Ufficio europeo di polizia (Europol), a norma degli articoli 30 e 32; una più stretta cooperazione tra le autorità giudiziarie e altre autorità competenti degli Stati membri, anche tramite l'Unità europea di cooperazione giudiziaria (Eurojust), a norma degli articoli 31 e*

¹⁹ L'altro diritto, Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità, *L'evoluzione storica della politica migratoria in Europa, 1.3 Il Trattato di Maastricht*. Online all'indirizzo web: <http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/migranti/dimauro/cap1.htm>

32; il ravvicinamento, ove necessario, delle normative degli Stati membri in materia penale, a norma dell'articolo 31, lettera e).”²⁰

Nel processo di comunitarizzazione delle politiche rivolte all’immigrazione, alcuni Stati Membri non erano interessati a seguire pedissequamente le linee introdotte nel Titolo IV, "Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone". Dunque, venne costituito l’istituto dell’*opting out*, ovvero della “scelta di rimanere fuori”, di alcuni Paesi rispetto a certe parti del Trattato. Venne così formalizzata l’esistenza di due gruppi di Stati Membri: una maggioranza di “volenterosi” e una piccola parte di “riluttanti”. Ma anche fra i “volenterosi” i gradi di interesse all’attuazione e allo sviluppo di nuove politiche rivolte all’immigrazione e all’asilo era piuttosto vario. Consapevoli di queste disparità, i redattori del Trattato di Amsterdam misero a punto un meccanismo istituzionale finalizzato a permettere a un certo numero di Stati membri (pari almeno alla maggioranza di essi) di avviare una specifica iniziativa comune, anche quando una minoranza di Stati non fosse interessata a parteciparvi. Questo tipo di meccanismo, denominato *cooperazione rafforzata*, rappresentava l’istituzionalizzazione di una flessibilità che caratterizzava, di fatto, l’intero processo di integrazione europea²¹.

²⁰ Versione Consolidata del Trattato sull’Unione Europea, pubblicata Sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee in data 24.12.2002, documento C 325/5. Disponibile online all’indirizzo web: http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/12002M/pdf/12002M_IT.pdf
Data di accesso : 2/9/2012.

²¹ Europa: sintesi della legislazione: *Libera circolazione delle persone, asilo e immigrazione*.
Online all’indirizzo web:
http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/index_it.htm Data di accesso: 2/9/2012.

Queste disposizioni miravano a creare un equilibrio tra gli interessi legittimi degli Stati membri che desideravano perseguire una cooperazione rafforzata in determinati settori nel quadro dell'Unione e gli interessi degli Stati membri che sceglievano di non partecipare sin dall'inizio a tale cooperazione. In questo campo esistevano spazi per una normativa nazionale, come confermava l'articolo 63 paragrafo 2 del Trattato, ove si precisava che gli Stati potevano mantenere o adottare disposizioni nazionali purché compatibili con il diritto comunitario e con gli accordi internazionali.

Gli Stati membri possono anche negoziare e concludere accordi con gli Stati terzi nei settori elencati all'articolo 63 paragrafo 1 del Trattato, a condizione che tali accordi rispettino il diritto comunitario e non siano di ostacolo allo sviluppo della competenza comunitaria. La materia dell'immigrazione è quindi, a ben vedere, una materia di *competenza concorrente*, per la quale si applica il *principio di sussidiarietà*, dove la Comunità agirà soltanto quando l'azione a livello comunitario potrebbe raggiungere meglio gli obiettivi rispetto ai singoli Stati membri.²²

Ecco che dopo più di dieci anni dall'entrata in vigore dell'AUE (Atto Unico Europeo) e degli accordi di Schengen, si arrivava alla *comunitarizzazione* delle politiche europee in materia di immigrazione.

Così, con il Consiglio Europeo di Tampere, tenutosi il 15 e il 16 ottobre 1999, venivano sviluppate le linee guida che erano state pensate durante il Consiglio

²² L'altro diritto, Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità, *L'evoluzione storica della politica migratoria in Europa*, 1.3 *Il Trattato di Maastricht*, online all'indirizzo web:

<http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/migranti/dimauro/cap1.htm> Data di accesso : 02/9/2012.

Europeo di Cardiff, il quale produsse il cosiddetto Piano d'Azione. Da questo momento in poi si abbandonava l'idea che il fenomeno dell'immigrazione fosse oggetto solo ed esclusivamente di politiche restrittive, ma che anzi dovesse essere concepito come una risorsa per l'Europa, i migranti e i loro paesi d'origine. Si proponeva dunque una maggior flessibilità e apertura in materia di flussi d'ingresso, basate su un modello di gestione delle quote d'ingresso che prevedeva la tempestiva risposta alle mutevoli esigenze del mercato del lavoro, tenendo conto anche del medio e breve periodo, in modo tale da soddisfare le effettive richieste degli Stati Membri. Gli Stati rimanevano competenti a decidere di quanti lavoratori necessitavano, ma in un quadro di cooperazione europea basato su un sistema di continuo scambio di informazioni attraverso la predisposizione di relazioni periodiche che, da una parte, dessero il quadro della situazione dell'immigrazione in ciascun paese sulla base delle politiche adottate nel periodo immediatamente precedente, dall'altra presentassero programmi con le indicazioni delle previsioni di fabbisogno di lavoratori migranti con relativi livelli di qualifica²³.

La stessa predisposizione di mezzi legali di ingresso, gestiti con chiarezza e trasparenza e il contestuale impegno nell'applicazione di legislazioni capaci di combattere il lavoro nero e lo sfruttamento economico dei migranti, andavano oltremodo a costituire efficaci strumenti di contrasto all'immigrazione clandestina. Non venivano però abbandonate le misure repressive: diventava in quest'ottica

²³ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo su una politica comunitaria in materia di immigrazione, Commissione delle Comunità Europee, COM (2000) 757 definitivo, Bruxelles, 22.11.2000. Online all'indirizzo web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0757:FIN:IT:PDF> Data di accesso: 2/9/2012.

prioritario il ritorno, volontario o forzato, delle persone cui è stata rifiutata l'ammissione in uno Stato membro o che non avevano più diritto a soggiornare nell'Unione. Come strumenti utili per agevolare questi “ritorni” venivano indicati gli accordi di riammissione e non veniva fatta menzione ai Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza, strumenti concepiti per il rimpatrio dello straniero. A Tampere vi era dunque l'assenza di qualsiasi indicazione in merito a politiche comuni di espulsione.

2.4 Da Salonicco a Potsdam: lentamente verso una politica comune sull'immigrazione

La dimensione reale delle politiche di integrazione a livello europeo veniva effettivamente introdotta dal Consiglio Europeo di Salonicco nel giugno 2003, il quale considerava che un'integrazione di successo dei migranti avrebbe contribuito alla coesione sociale e al benessere economico europeo, facendo riferimento anche alle nuove sfide demografiche in seno all'UE. All'articolo 28 delle Conclusioni della Presidenza sul Consiglio Europeo di Salonicco, si leggeva così: *“Il Consiglio europeo reputa necessaria l'elaborazione di una politica globale e pluridimensionale per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente, ed ai quali, ai sensi delle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere ed ai fini della loro attuazione, dovrebbero essere garantiti diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'UE. In considerazione del fatto che un'effettiva integrazione*

contribuisce alla coesione sociale e al benessere economico, tale politica dovrebbe abbracciare fattori quali l'occupazione, la partecipazione economica, l'istruzione e la formazione linguistica, la sanità e i servizi sociali, l'alloggio e le problematiche urbane nonché la cultura e la partecipazione alla vita sociale. A tale riguardo il Consiglio europeo si compiace dell'accordo raggiunto sulle direttive in materia di ricongiungimento familiare e di status dei soggiornanti di lungo periodo, che sono strumenti essenziali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi.”

Il bisogno di sviluppare necessariamente le politiche sull'integrazione veniva sottolineato nel Programma dell'Aia, adottato dal Consiglio Europeo in Bruxelles nel novembre 2004. Il programma definiva il quadro d'azione e i principali obiettivi per il quinquennio a venire: nella prima venivano definite le dieci priorità specifiche sulle quali la Commissione reputava opportuno concentrare i suoi sforzi. Esse erano: lo sviluppo dei diritti fondamentali e della cittadinanza, garantendone la giusta applicazione per tutti; la lotta antiterrorismo; la creazione di un regime comune sull'asilo; una gestione equilibrata dei flussi migratori, potenziando il contrasto ai flussi illegali; massimizzare gli impatti positivi che l'integrazione dei migranti può avere sulla società europea; la definizione di una politica di controllo delle frontiere esterne europee, in modo da rendere la suddetta area più sicura; per ciò che concerne lo scambio di informazioni tra i servizi di polizia e autorità giudiziarie, l'obiettivo era quello di tutelare la vita privata e la sicurezza; l'elaborazione di una impostazione strategica in materia di criminalità organizzata; la garanzia di preservare uno spazio unico ed effettivo di giustizia penale e civile; e, in ultimo, al fine di conseguire con la

massima efficacia gli obiettivi di libertà, sicurezza e giustizia, si proponeva la distribuzione di risorse finanziarie adeguate.

Nonostante queste priorità fossero più incentrate sul concetto di giustizia e sicurezza, per ciò che concerne l'integrazione il testo proponeva come necessità il consolidamento di una politica europea in materia di integrazione: *“Per massimizzare le ripercussioni positive dell'immigrazione sulla nostra società e sulla nostra economia e -aspetto di massima importanza- prevenire l'isolamento e l'esclusione sociale delle comunità di immigrati, è necessario aiutare e spronare gli Stati membri a porre in essere politiche più efficaci di integrazione. Una politica incisiva di integrazione deve contribuire a permettere la comprensione e il dialogo fra le religioni e le culture. Per integrare i cittadini di paesi terzi è essenziale sfruttare appieno una serie di politiche generali, che comprendano anche l'occupazione e l'istruzione. Rafforzare i contatti con le autorità nazionali è indispensabile per permettere lo scambio di esperienze e informazioni sull'integrazione.”*²⁴

Successivamente nel 2005, la riunione informale dei capi di Stato e di governo dell'UE tenutasi ad Hampton Court il 27 ottobre esortava l'Unione Europea ad adottare un approccio globale per affrontare i problemi relativi all'immigrazione (GAM-Global Approach on Migration): *“La Commissione riconosce l'esigenza di un*

²⁴ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo. Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia. Commissione delle Comunità Europee, COM (2005) 184 definitivo, Bruxelles, 10.5.2005. Disponibile online all'indirizzo web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0184:FIN:IT:PDF> Data di accesso: 2/9/2012

approccio coerente, globale ed equilibrato sui temi della migrazione e ritiene che l'elaborazione di una politica dell'UE chiara e consolidata in materia di migrazione accresca la credibilità dell'UE, a livello internazionale e nei rapporti con i paesi terzi. In tale ottica, la Commissione presenterà entro la fine del 2005 un piano d'azione sulla migrazione legale. L'immigrazione deve essere riconosciuta come una fonte di arricchimento culturale e sociale, soprattutto per il suo contributo allo spirito imprenditoriale, alla diversità e all'innovazione. Inoltre, il suo impatto economico sull'occupazione e la crescita è notevole dal momento che aumenta l'offerta di manodopera e aiuta a far fronte alle penurie. Infine, è opportuno ricordare che l'immigrazione tende ad avere un effetto globale positivo sulla richiesta di prodotti e quindi sulla richiesta di manodopera."²⁵

Il risultato delle intenzioni espresse si esplicitava nell'adozione del testo "*Approccio globale in materia di immigrazione. Azioni prioritarie incentrate sull'Africa e sul Mediterraneo*", che associava la problematica delle migrazioni alle relazioni esterne e alla politica dello sviluppo per affrontare il vasto programma della migrazioni in maniera integrata, globale ed equilibrata in partenariato con i paesi terzi. L'approccio interessava inizialmente l'Africa e l'area mediterranea. Dunque il centro attorno al quale si sviluppava la politica europea sull'immigrazione era la programmazione di accordi e politiche con i paesi mediterranei della sponda Sud, successivamente

²⁵ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo : Priorità d'azione per rispondere alle sfide dell'immigrazione. Prima iniziativa presa dopo la riunione di Hampton Court. Commissione delle Comunità Europee, COM (2005) 621 definitivo, Bruxelles, 30.11.2005. Disponibile online all'indirizzo web : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0621:FIN:IT:PDF> Data di accesso : 3/09/2012.

estesasi anche ai paesi balcanici, che potessero portare ad un controllo e ad un'organizzazione congiunta dei flussi migratori verso la sponda Nord del Mar Mediterraneo. Ecco perché esso può essere definito come la dimensione esterna della politica europea sull'immigrazione, avendo portato ad un vero e proprio partenariato con i paesi terzi. Ciò che può destare dubbi è forse il mancato realismo dell'Unione Europea nel voler istituire partenariati e accordi con regimi autoritari, e dunque con l'opportunismo e la mancanza del rispetto dei diritti umani che li caratterizzavano allora come oggi giorno.

Al meeting EU dei Ministri responsabili dell'Integrazione, tenutosi durante il 10 e l'11 maggio 2007 a Potsdam, durante la presidenza europea tedesca, diveniva chiaro che negli Stati Membri dell'Unione Europea si stava attuando un cambiamento radicale a livello sociale ed economico, per ciò che concerne la presenza sempre più ingente di migranti, e dunque il diffondersi di quella multiculturalità che incominciava a caratterizzare nettamente la società europea.

Attraverso il Consiglio del 25 giugno 2007 venne così istituito, nell'ambito del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori", il Fondo Europeo per l'Integrazione, strumento atto a dare la possibilità agli Stati Membri di prendere per mano proprio il suddetto cambiamento, mettendo in atto azioni più concrete. Il programma si inseriva nelle prospettive finanziarie dell'Unione Europea 2007-2013 e il suo scopo era di assicurare una programmazione pluriennale dell'UE in differenti campi, quali la gestione integrata delle frontiere, la politica d'asilo, d'integrazione dei migranti provenienti da paesi terzi e residenti legalmente e di rimpatrio dei migranti

provenienti da paesi terzi illegalmente soggiornanti sul territorio europeo. Il FEI, il Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi, è tutt'ora finalizzato a sostenere gli sforzi degli Stati membri per garantire a chi vi soggiorna regolarmente effettive condizioni d'integrazione sociale, lavorativa e culturale.²⁶

2.5 Il Trattato di Lisbona e le recenti evoluzioni

Intanto, pochi mesi dopo Potsdam, veniva firmato il 13 dicembre 2007 il nuovo Trattato di Lisbona, che andava a modificare i due precedenti, il TUE e il TCE ed entrava in vigore il 1° dicembre 2009. Per ciò che concerne il tema dell'immigrazione, codesto trattato non modificava l'esistente struttura legislativa creata dai precedenti. Solo l'articolo 79 obbligava l'Unione ad adottare una politica comune in materia di immigrazione: *“aimed at ensuring, at all stages, the efficient management of migration flows, fair treatment of third country nationals residing legally in Member States, and the prevention of, and enhanced measures to combat illegal immigration and trafficking in human beings.”*²⁷

In questo senso, il Trattato introduceva una novità: l'attribuzione all'Unione Europea del potere di concludere con i Paesi terzi di origine o di provenienza accordi ai fini

²⁶ Consiglio dell'Unione Europea, Nota punto "I/A", *Conclusioni del Consiglio e dei Rappresentanti dei governi degli Stati membri sull'integrazione come motore di sviluppo e coesione sociale*, Bruxelles, 4 maggio 2010. Disponibile online all'indirizzo web: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/10/st09/st09248.it10.pdf>

²⁷ Center for International and European Law on Immigration and Asylum, *Implication of the EU Lisbon Treaty on EU Immigration Law*, San Diego, March 29-30 2010. Disponibile on line all'indirizzo web: <http://migration.ucdavis.edu/rs/files/2010/hailbronner-implications-of-the-eu-lisbon-treaty.pdf> Data di accesso: 2/9/2012.

della riammissione di cittadini di Paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni per l'ingresso, la presenza o il soggiorno nel territorio di uno degli Stati membri (art. 79, par. 3 TFUE). Ciò fornisce un quadro di riferimento più chiaro e delineato in materia di cooperazione al contrasto dell'immigrazione clandestina. Rimaneva riservata agli Stati Membri la determinazione del numero di persone alle quali concedere il permesso di ingresso e soggiorno nel proprio territorio .

Con il Trattato di Lisbona, la procedura di codecisione, ridenominata procedura ordinaria, veniva estesa alle questioni riguardanti i controlli alle frontiere esterne (art. 77 par. 2), alla formazione di un sistema comune d'asilo (art.78 par 2), lo status dei cittadini di Stati terzi che soggiornano regolarmente negli Stati membri nonché la prevenzione ed il contrasto dell'immigrazione illegale e la tratta degli esseri umani (art. 79, par. 2); inoltre, nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale, possono essere adottate direttive intese a “stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni”(art. 83 TFUE).

Questa estensione della procedura legislativa ordinaria alla politica sull'immigrazione e l'asilo mirava dunque a colmare quello che si può dire essere stato fin'ora un deficit democratico: il Parlamento europeo diveniva in questo modo co-legislatore e l'eliminazione della regola dell'unanimità avrebbe dovuto agevolare il processo di armonizzazione e regolamentazione delle politiche.

Infine, per la prima volta, il Trattato determinava che tutti gli Stati Membri avrebbero dovuto supportare quelli più soggetti all'arrivo di ingenti e talvolta improvvisi flussi di migranti; non specificava però come quest'obbligo avrebbe dovuto espletarsi.²⁸

Aspettando l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, i lavori continuavano e altre decise e consapevoli parole, nonché intenzioni, venivano espresse durante la conferenza ministeriale sull'Integrazione, svoltasi a Vichy, in Francia, tra il 8 e il 9 novembre 2008, le quali recitavano così: *“Often, a peaceful and cohesive coexistence works out well. Sometimes however, this increased diversity creates intercultural challenges and poses difficulties for social cohesion. In some cases, a growing social and emotional isolation of immigrants and their descendants can be noted which tends to evoke segregation or even the development of so-called parallel societies. In this context, intercultural dialogue (ICD) has become an important tool to achieve the peaceful coexistence of people of different origins and more cohesive societies in Europe.*

As the questions we need to respond to and the difficulties to face are similar in many countries throughout Europe and challenges arising in one Member State could easily and quickly affect others, it is indispensable to share our ideas on intercultural dialogue as an instrument to foster integration among the Member States and to start learning from our neighbours' experiences.

²⁸Hugo Brady, *EU Migration Policy : An A-Z*, Centre for European Reform, Briefing. Disponibile online all'indirizzo web: <http://gees.org/documentos/Documen-02874.pdf>

Following the consultations of the EU Integration Ministers, the Justice and Home Affairs (JHA) Council therefore underlined the conclusions of Potsdam and decided on 12 and 13 June 2007 to intensify cooperation in the field of intercultural dialogue as an instrument to foster integration. The Council furthermore agreed that experts should regularly share their experience in the future taking account of developments in the context of the 2008 European Year of Intercultural Dialogue.²⁹”

Effettivamente le intenzioni e la consapevolezza del cambiamento espresse in quest’ultimo testo costituivano la base di due importanti atti di natura politica a livello europeo poco prima presentati, ovvero la Comunicazione “*Una politica d’immigrazione comune per l’Europa: principi, azioni e strumenti*”, a sua volta fonte e origine del *Patto Europeo sull’Immigrazione*.

Per ciò che concerne il primo atto, la Commissione europea lo presentava il 17 giugno 2008 al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Il tema di una politica comune sull’immigrazione veniva presentato in dieci punti fondamentali che orbitavano attorno a tre punti principali: *prosperità, sicurezza e solidarietà*. Con “*Prosperità*” si voleva intendere il contributo apportato dall’immigrazione legale allo sviluppo sociale ed economico dell’Unione Europea. Si riteneva dunque necessario attuare un

²⁹ Council of the European Union, *Intercultural Dialogue as an Instrument to Foster Integration*, Report to the Ministerial Conference on Integration 3/4 November 2008, Vichy, The tasks assigned in Council conclusion 10 dated 12/13 June 2007, Brussels, 6 November 2008. Disponibile online all’indirizzo web: <http://www.integrazionemigranti.gov.it/Documenti/Documents/Normativa/Normativa%20UE/Quadro%20europeo%20integrazione/Conclusioni%20vichy.pdf> Data di accesso: 7/9/2012.

processo attraverso il quale al migrante proveniente da paesi terzi, che intendesse soggiornare regolarmente sul territorio europeo, sarebbe garantita la parità di trattamento, grazie alla definizione di regole precise sull'entrata e il soggiorno degli immigrati e all'offerta di informazioni e sostegno direttamente a partire dai paesi d'origine.

Nel testo veniva fatto riferimento alla Strategia di Lisbona, per ciò che concerne la valutazione degli effettivi bisogni del mercato del lavoro all'interno di ogni Stato Membro e dunque il conseguente sviluppo di un equilibrio fra domanda e offerta: premettendo che ogni Stato Membro ha la libertà e il diritto di decidere le modalità di gestione dei flussi migratori in entrata, si voleva sottolineare l'importanza di sostenere un miglioramento effettivo nelle politiche d'immigrazione professionale. Inoltre, la Commissione invitava gli Stati Membri a sviluppare appositi programmi di apprendimento della lingua nazionale e di strumenti atti all'acquisizione della completa integrazione nella società ospite, come l'erogazione di servizi quali le cure sanitarie, la protezione sociale e l'educazione.

Per quel che riguarda la “**Solidarietà**”, essa veniva definita come “*il necessario coordinamento tra gli Stati membri e la cooperazione con i paesi terzi*”; in questo senso, l'obiettivo principale era la lotta contro l'immigrazione clandestina e dunque il rafforzamento di tutti gli strumenti necessari, con particolare attenzione data ai quei Paesi Membri più soggetti a questo tipo di flussi migratori, i quali devono poter accedere alle risorse finanziarie in maniera più diretta. Al potenziamento della cooperazione bilaterale tra Stati Membri e stati terzi di provenienza dei flussi veniva

data un'ulteriore spinta, al fine dell'elaborazione di strategie per una buona gestione dell'immigrazione.

Infine, la “**Sicurezza**”, il cui scopo veniva espresso così: “*intensificare la lotta contro l'immigrazione illegale e sviluppare una politica dei visti al servizio degli interessi dell'Europa*”. La Commissione europea invitava gli Stati membri alla creazione di un dispositivo che obbligasse i cittadini di paesi terzi ad ottenere un'autorizzazione elettronica preventiva per viaggiare prima di recarsi sul territorio dell'UE, e proponeva di sostituire i visti nazionali del sistema Schengen con i visti Schengen europei uniformi, consentendo così un trattamento paritario e non discriminatorio di tutti i richiedenti il visto. Inoltre, si spronava al potenziamento del controllo delle frontiere, attraverso FRONTEX, l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione alle frontiere esterne, e il Sistema Europeo di Sorveglianza delle Frontiere (EUROSUR).³⁰

Da queste dichiarazioni si arrivava a Bruxelles, il 16 ottobre 2008, all'approvazione, da parte del Consiglio Europeo del **Patto Europeo sull'Immigrazione**, sotto l'egida della presidenza europea francese: “[...] *il Consiglio europeo decide di adottare solennemente il presente patto europeo sull'immigrazione e l'asilo. Consapevole del*

³⁰ Servizio Affari Internazionali del Senato, Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea, Dossier n. 9/DN, *Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni, strumenti*, 23 settembre 2008. Disponibile online all'indirizzo web: http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/affariinternazionali/2008/DOSSIER%2009_DN.pdf Data di accesso : 5/9/2012.

Regione Emilia-Romagna, Politiche d'immigrazione e d'asilo nell'Unione Europea, Servizio di collegamento con l'Unione Europea. Disponibile online all'indirizzo web: http://www.spazioeuropa.it/binary/rer-bruxelles/dossier/Dossier_Immigrazione_OK_1320857247.pdf

fatto che l'attuazione integrale del patto può richiedere, in taluni settori, un'evoluzione del quadro giuridico e segnatamente delle basi convenzionali, il Consiglio europeo assume pertanto cinque impegni fondamentali la cui concretizzazione sarà proseguita, in particolare, nell'ambito del programma che farà seguito nel 2010 al programma dell'Aia:

- *organizzare l'immigrazione legale tenendo conto delle priorità, delle esigenze e delle capacità d'accoglienza stabilite da ciascuno Stato membro e favorire l'integrazione;*
- *combattere l'immigrazione clandestina, in particolare assicurando il ritorno nel loro paese di origine o in un paese di transito, degli stranieri in posizione irregolare;*
- *rafforzare l'efficacia dei controlli alle frontiere;*
- *costruire un'Europa dell'asilo;*
- *creare un partenariato globale con i paesi di origine e di transito che favorisca le sinergie tra le migrazioni e lo sviluppo.”³¹*

Il Patto dovrà essere attuato dal Parlamento Europeo, dal Consiglio, dalla Commissione e dagli Stati Membri. Il Consiglio europeo dei capi di Stato e di Governo dovrà organizzare ogni anno un dibattito sulle politiche in materia di

³¹Stranieri in Italia, *Il Patto europeo sull'immigrazione e sull'asilo*, online all'indirizzo web : <http://www.stranieriinitalia.it/normativa-il-patto-europeo-sull-immigrazione-e-sull-asilo-6126.html>

immigrazione e di asilo, basato su una relazione presentata dalla Commissione e relativa all'attuazione del Patto. Gli Stati membri dovranno comunicare al Consiglio europeo gli sviluppi più significativi che si prefigurano nel condurre la propria politica in materia di immigrazione e di asilo.

Il 1° dicembre 2009 Il Consiglio europeo adottava il Programma di Stoccolma, un piano di azione per il quinquennio 2010-2014 che faceva seguito a quelli di Tampere e dell'Aia, per sviluppare ulteriormente l'area di libertà, sicurezza e giustizia garantita dall'Ue. Il programma prevedeva oltre 170 azioni da intraprendere con riguardo alla cooperazione giudiziaria e di polizia, alla armonizzazione di codici e procedure, alla lotta al terrorismo e alla criminalità. Il suo piano d'azione veniva poi adottato entro il giugno 2010. Nel Programma, l'immigrazione continuava ad essere costituita da due aspetti: l'illegale, combattere con tutti gli strumenti necessari e sicuramente potenziati, ovvero FRONTEX, il codice frontiere Schengen e il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere; l'economico e dunque legale, da facilitare ed integrare in base alle esigenze del mercato del lavoro europeo e agli accordi bilaterali fra gli Stati interessati. In questo senso la politica di esternalizzazione veniva portata al massimo delle sue potenzialità, ribadendo come necessaria la cooperazione fra gli Stati Membri, al fine sia di proteggere le frontiere che di creare quei partenariati con i paesi terzi che avrebbero formato la politica estera europea.

Ciò che veniva sottolineato in maniera particolare era la necessità di costruire un sistema d'asilo comune, il cosiddetto CEAS, entro il 2012.³²

In un contesto ormai di crisi economica, sottolineata anche dalla Comunicazione del 3 marzo 2010, “Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”, nella quale si evidenziava comunque la necessità di definire una nuova agenda per l'integrazione dei migranti affinché potessero sfruttare pienamente le loro potenzialità, il 15 e 16 aprile 2010 a Saragozza si teneva la Conferenza Ministeriale sull'Integrazione, nella quale *“il Consiglio e i Rappresentanti dei governi degli Stati membri convergono di inquadrare ed esplorare gli aspetti cruciali dell'integrazione considerata un motore per lo sviluppo e la coesione sociale, includendo i temi relativi all'integrazione in modo globale in tutti i settori politici connessi e prestando particolare attenzione alle questioni seguenti: 1) occupazione ed istruzione; 2) Ampia partecipazione: distretti diversi; 3) valutazione delle politiche di Integrazione.”*³³

Con alle spalle tutte le azioni intraprese verso una politica comune in materia d'immigrazione e dunque nei suoi diversi aspetti, il Consiglio e i Rappresentanti dei Governi degli Stati Membri esprimevano l'intenzione di seguire quindici volontà politiche, che qui di seguito elencherò al fine di rendere più forte e concreto il concetto di globalità del tema dell'immigrazione e dunque per sottolineare in

³² Sintesi della legislazione UE, *Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma*, online all'indirizzo web : http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/jl0036_it.htm

³³ Consiglio dell'Unione Europea, *Conclusioni del Consiglio e dei Rappresentanti dei governi degli Stati membri sull'integrazione come motore di sviluppo e coesione sociale*, Bruxelles, 4 maggio 2010. Disponibile online all'indirizzo web : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/10/st09/st09248.it10.pdf>

maniera più specifica il lento percorso atto alla standardizzazione negli Stati Membri di alcuni principi ritenuti necessari al conseguimento di una politica comune:

- 1. sviluppare ulteriormente l'idea chiave di integrazione considerata un motore per lo sviluppo e la coesione sociale. A tal fine, è essenziale continuare a sviluppare una politica a breve e lungo termine che dovrebbe includere un approccio globale e trasversale all'integrazione;*
- 2. invitare la Commissione a sviluppare una nuova agenda per l'integrazione comprendente un meccanismo di coordinamento quale proposto nel programma di Stoccolma, che migliorerebbe le strutture e gli strumenti per lo scambio di conoscenze a livello europeo e faciliterebbe l'inclusione delle priorità di integrazione in tutti i settori pertinenti;*
- 3. includere le questioni relative all'integrazione in tutte le pertinenti sfere politiche, assicurando il dialogo, il coordinamento istituzionale e l'integrazione, nonché il coinvolgimento dei vari livelli dell'amministrazione (europeo, nazionale, regionale e locale) nel processo di integrazione. Inoltre, si dovrebbero incoraggiare la cooperazione e le sinergie a livello dell'UE tra i ministri incaricati dei pertinenti settori politici, tenendo conto dello specifico contesto istituzionale e operativo di ciascuno Stato membro;*
- 4. ribadire l'importanza dei punti di contatto nazionali in materia di integrazione nel promuovere l'integrazione degli immigrati a livello sia di Unione europea che di Stati membri e rafforzare il loro ruolo nello sviluppo di strutture e strumenti, nella promozione di uno scambio di opinioni aperto riguardo a tutte*

- le sfide dell'integrazione cui sono confrontati gli Stati membri e nel coordinamento delle conoscenze con altri settori politici pertinenti;*
- 5. accogliere favorevolmente le possibilità create dal trattato di Lisbona di sviluppare ulteriormente la cooperazione europea in materia di integrazione, con la piena partecipazione del Parlamento europeo;*
 - 6. accogliere positivamente la relazione della Commissione alla conferenza ministeriale sul consolidamento del quadro dell'UE sull'integrazione, quale importante contributo al dibattito;*
 - 7. accogliere positivamente la terza edizione del manuale sull'integrazione per i responsabili del processo decisionale e gli operatori come contributo allo sviluppo di buone prassi in settori chiave dell'integrazione - per esempio mass media, sensibilizzazione e conferimento di responsabilità ai migranti, piattaforme di dialogo, cittadinanza, gioventù, istruzione e mercato del lavoro - e progredire sulla base di questo processo di apprendimento efficace, sfruttare appieno le informazioni disponibili sul sito web europeo sull'integrazione per elaborare ulteriori iniziative in materia di integrazione e contribuire attivamente allo scambio di informazioni e al processo di apprendimento;*
 - 8. sottolineare l'importanza di analizzare i risultati ottenuti nell'ambito dello sviluppo del Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi;*
 - 9. considerare la diversità culturale come un'opportunità per lo sviluppo economico e sociale europeo e uno strumento per lottare contro le discriminazioni, adottando un approccio globale che coinvolge diversi attori*

- chiave per incoraggiare la gestione della diversità, lo scambio di esperienze e le iniziative imprenditoriali;*
- 10. sviluppare il concetto di "capitale umano", assicurando un approccio intrasettoriale che copra tra l'altro programmi di istruzione, occupazione e apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Questo approccio consentirebbe di verificare l'impatto dei programmi nazionali di riforma, garantendo l'accesso ad un'istruzione di qualità, compreso l'apprendimento della lingua, promuovendo la parità dei sessi, la ricerca di nuove modalità per il riconoscimento delle qualifiche, della formazione o delle competenze ed esperienza professionali degli immigrati, nonché le pari opportunità sul mercato del lavoro per evitare la segmentazione;*
- 11. sottolineare l'importanza di creare moduli europei comuni da utilizzare nell'elaborazione di politiche di integrazione a livello nazionale o locale, compresi elementi essenziali quali corsi introduttivi e corsi di lingua, un profondo impegno da parte della società d'accoglienza e la partecipazione attiva degli immigrati a tutti gli aspetti della vita sociale;*
- 12. riconoscere gli aspetti positivi della migrazione, soprattutto nel contesto di calo dell'attività economica e finanziaria in Europa, e continuare a promuovere metodologie che aiutino a lottare contro il razzismo, la xenofobia e tutte le forme di discriminazione nelle nostre società. Occorre porre l'accento su prove sicure, fatti e esperienze innovative di creatività, solidarietà e atteggiamenti favorevoli alla vita insieme per rispondere alle sfide legate alla migrazione;*

- 13. coinvolgere la società civile riconoscendole un ruolo attivo nel processo bilaterale di interazione reciproca da parte di tutti gli immigrati e di tutti i cittadini degli Stati membri. Si dovrebbe promuovere la creazione di reti, il dialogo e gli scambi che implicano le organizzazioni della società civile, tenendo conto dei lavori del forum europeo sull'integrazione che, nel novembre 2009, ha discusso sulle priorità comuni dell'UE per una politica trasversale dell'integrazione, con particolare accento sull'istruzione e l'occupazione. Questa piattaforma dovrebbe continuare ad essere implicata nell'elaborazione delle iniziative future in materia di integrazione a livello dell'UE;*
- 14. rafforzare le iniziative locali e la partecipazione civica, investendo nelle zone con un'alta percentuale di immigrati per creare un senso di appartenenza, in quanto è essenziale che gli immigrati partecipino a tutti gli aspetti della vita sociale, economica e culturale;*
- 15. chiedere alla Commissione di varare un progetto pilota al fine di valutare le politiche di integrazione, che comprenda l'esame degli indicatori proposti nell'allegato del presente documento e l'analisi della pertinenza degli indicatori definiti tenendo conto degli ambiti nazionali, del contesto di popolazioni migranti diverse e di politiche di migrazione e integrazione diverse degli Stati membri e riferendo sulla disponibilità e la qualità dei dati provenienti da fonti armonizzate convenute, necessari per l'elaborazione di*

*questi indicatori. È altresì importante promuovere meccanismi di valutazione a livello locale e regionale.*³⁴

Come si può evincere da quanto elencato e da quanto detto in precedenza, il tema dell'integrazione non era mai stato affrontato in termini così approfonditi e specifici come in questo caso: il tema della cittadinanza attiva e della partecipazione nella società civile, come anche il riconoscimento del ruolo che la migrazione ha assunto nel corso del tempo ne sono la dimostrazione. Ma purtroppo il 2011 riporterà l'attenzione sul punto più negativo a livello europeo per ciò che concerne la politica sull'immigrazione: ovvero, la mancanza di un impianto comune legislativo ed organizzativo. Le Primavere Arabe in questo senso hanno quindi illuminato notevolmente ciò che l'Europa non è riuscita a fare nel corso di tutti questi anni, soprattutto per ciò che concerne il diritto d'asilo e la protezione delle frontiere esterne. Infatti, i flussi migratori derivanti dalla caduta dei regimi del Nord Africa diretti verso le coste soprattutto italiane, greche e maltesi, ha scatenato la logica emergenziale, che da ogni Stato Membro è stata attuata pedissequamente, andando così a dimostrare in maniera chiara ed evidente una lacuna enorme nell'ideazione di sistemi di accoglienza, rimpatrio ed espulsioni più logici e più rispettosi dei diritti umani. Se si è arrivati a pensare di mettere in discussione una struttura legale, organizzativa e già stabilita e consolidata come Schengen, dove sono finiti allora gli

³⁴ Consiglio dell'Unione Europea, *Conclusioni del Consiglio e dei Rappresentanti dei Governi e degli Stati Membri sull'Integrazione come motore di sviluppo e coesione sociale*, Bruxelles, 4 maggio 2010. Disponibile online all'indirizzo web: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/10/st09/st09248.it10.pdf>

sforzi compiuti in questi decenni atti a costruire una politica comune in materia di immigrazione?

I respingimenti in mare e le espulsioni sommarie che sono stati messi in atto da più potenze europee hanno scoperto un “vaso di pandora europeo”, costituito da una molteplicità di idee incredibilmente avanzate nel campo della multiculturalità, dell’integrazione, del rispetto di culture e credi differenti da quelli appartenenti al Vecchio Continente, ma che non si sono quasi mai trasformate in azioni concrete e soprattutto veramente utili al fine preposto. Se la Corte Europea dei Diritti Umani stabilisce, con la sentenza *Hirsi Jamaa e alti c. Italia* del 23 febbraio 2012, che l’Italia, Stato Membro dal 1957 e fondatore stesso dell’Unione Europea, ha violato l’articolo 3 della Convenzione Europea dei Diritti Umani che impone il divieto di tortura, l’articolo 4 del protocollo n. 4 sul divieto di espulsioni collettive di stranieri, e infine l’articolo 13 che assicura il diritto di effettuare un ricorso effettivo, nulla può essere detto se non che l’Europa politica, composta da tutti gli Stati Membri, in questo contesto sicuramente così delicato dimostra di non avere ancora le forze di imporsi come controllore e giudice di merito nei confronti dei governi nazionali, e che questi ultimi non hanno alcuna intenzione di cedere potere all’Unione, essendo pienamente consapevoli del significato e dell’effetto che quest’azione avrebbe su di loro.



Vignetta tratta dall'Economist del 28 aprile 2011, dall'articolo *Another project in trouble. First the euro, now Schengen. Europe's grandest integration project seems to be suffering*, Weblink: http://www.economist.com/node/18618525/print?story_id=18618525>

Ciò che deriva da questa “mancanza europea” ormai sotto gli occhi di tutti è il nuovo Approccio Globale in materia di Migrazioni e Mobilità (GAMM), pubblicato dalla Commissione Europea il 18 novembre 2011.

Nel 2005, come già citato precedentemente, l'Unione Europea aveva adottato l'Approccio Globale in materia di Migrazione (GAM), per affrontare tutti gli aspetti più rilevanti di questo fenomeno, in cooperazione con i paesi terzi. In questa nuova Comunicazione, che aggiunge la parola “mobilità”, ci si vuole riferire soprattutto alla politica in materia di visti di breve durata (studenti, turisti, ricercatori, business man o parenti in visita presso le proprie famiglie), strumento strategico per ottenere la collaborazione dei Paesi terzi. Ai tre pilastri originari, inoltre, se ne aggiunge ora uno relativo alla protezione internazionale e alla dimensione esterna della politica europea in materia di asilo. Il nuovo GAMM punta ad utilizzare i vari strumenti in materia di

cooperazione con i Paesi terzi in maniera sistematica e strutturata, attraverso due principali quadri operativi:

1. i Partenariati per la Mobilità, che dovranno essere promossi come il principale quadro per la cooperazione nell'area della migrazione e mobilità fra la UE e i suoi partner. Si tratta di accordi ritagliati su misura e focalizzati sugli interessi comuni di UE, Stati membri partecipanti e Stato terzo partner, come facilitare e organizzare la migrazione regolare, definire misure per affrontare la migrazione irregolare e rafforzare il rapporto fra migrazione e sviluppo. Tali Partenariati offriranno anche la facilitazione dei visti, in cambio della contemporanea conclusione di accordi di riammissione: *“The GAMM should establish a comprehensive framework to manage migration and mobility with partner countries in a coherent and mutually beneficial way through policy dialogue and close practical cooperation. It should be firmly embedded in the EU’s overall foreign policy framework, including development cooperation, and well aligned with the EU’s internal policy priorities”*;
2. le Agende comuni su migrazione e mobilità, che conterranno obiettivi comuni ma non l'intero spettro di impegni dei Partenariati per la Mobilità.

Si tratta, in entrambi i casi, di dichiarazioni politiche fra, da un lato, l'Unione europea e gli Stati membri interessati a partecipare e, dall'altro, il singolo Paese terzo partner, basate su impegni reciproci, ma formalmente non vincolanti.

Un nuovo approccio globale viene adottato, più orientato verso la figura umana del migrante: *“In sostanza, la governance della migrazione non deve occuparsi di 'flussi',*

'stock' e 'rotte migratorie', ma di persone. Per essere pertinenti, efficaci e sostenibili, le strategie devono essere formulate in modo da rispondere alle aspirazioni e ai problemi delle persone che riguardano. Occorre quindi rendere autonomi i migranti dando loro accesso a tutte le informazioni di cui hanno bisogno sulle loro opportunità, sui loro diritti e sui loro obblighi. Per questo la Commissione ha istituito, fra altre misure, il portale europeo dell'immigrazione, <http://ec.europa.eu/immigration>.»³⁵

Ma sicuramente più importante è il richiamo al rispetto della Carta dei Diritti fondamentali dell'UE, definita come “*componente cruciale delle politiche di migrazione dell'UE*”, riguardo in particolari i migranti vulnerabili come i minori non accompagnati, i richiedenti asilo, gli apolidi e le vittime di tratta.

Altre proposte sono state fatte durante il 2011 e 2012, soprattutto destinate a rafforzare la governance dello spazio Schengen e l'agenzia EUROSUR. Inoltre bisogna citare l'accordo politico sull'estensione del mandato di Frontex e sulla modifica della direttiva qualifiche, su un elemento chiave del pacchetto asilo, che va a garantire diritti uniformi per quanto riguarda l'assistenza sanitaria e l'accesso al mercato del lavoro.

Nell'ambito dell'acquis dell'Unione sono stati ottenuti progressi anche con l'adozione della direttiva del 23 dicembre 2011 che stabilisce l'adozione di un "permesso unico", che consente ai lavoratori extracomunitari che lavorano legalmente nell'UE di avere

³⁵ Commissione Europea, Comunicazione della commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, Bruxelles, 18.11.2011 COM(2011) 743 definitivo. Disponibile all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0743:FIN:IT:PDF>

diritti simili a quelli degli europei per quanto riguarda le condizioni di lavoro, la pensione, la sicurezza sociale e l'accesso ai servizi pubblici. La norma si inserisce nell'ambito delle politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione che rientrano nel Titolo V del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), dedicato allo spazio di Libertà sicurezza e giustizia, ove l'art. 79 prevede che l'Unione sviluppi: una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione ed il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani. Il Trattato stesso individua anche la procedura legislativa necessaria per adottare validamente atti legislativi in tale settore, identificandola con quella ordinaria e non manca di specificare i limiti all'azione dell'Unione affermando esplicitamente la sua non incidenza sul diritto degli Stati membri di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di Paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo³⁶.

Infine, molto importante è l'attuazione della direttiva del 18 giugno 2009 sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro che impiegano stranieri il cui soggiorno è irregolare, azione che darà ulteriori benefici alla lotta contro lo sfruttamento e il lavoro sommerso.

³⁶ Vanessa Maccioni, *Direttiva UE sul permesso unico di soggiorno e lavoro*, Forum di Quaderni Istituzionali, 24 gennaio 2012. Disponibile online all'indirizzo web: http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/euroscopio/note_europa/0012_maccioni.pdf

3. La politica europea e la migrazione economica

A costo di ripetere concetti già espressi, ritengo opportuno affrontare, separatamente dal resto della politica europea sull'immigrazione, l'aspetto lavorativo : quest'ultimo si costituisce, come gli altri d'altronde, di documenti ufficiali quali comunicazioni, intenzioni, assemblee e direttive, esclusivamente dedicatigli. Dunque, al fine di avere tutti gli strumenti atti a capire e ad analizzare il fenomeno oggetto della mia tesi mi pare d'obbligo concedere un approfondimento al tema della politica europea indirizzata alla migrazione per motivi di lavoro e agli strumenti che essa ha voluto mettere a disposizione.

3.1 Il fallimento della proposta di una direttiva sulla migrazione legale economica

La politica europea indirizzata alla migrazione economica è tutt'ora frammentata e caratterizzata da incoerenza. Ciò si può evincere innanzitutto dal fallimento, nel 2001, della proposta della Commissione Europea per una direttiva sulle condizioni di entrata e residenza di lavoratori migranti (2001/C 332 E/08), presentata al Consiglio europeo dal Commissario Antonio Vitorino nel novembre 2001. Questa iniziativa istituzionale fu la prima a considerare sia i canali attraverso i quali i migranti sarebbero potuti entrare nel territorio europeo, sia le condizioni di residenza da rispettare al momento dell'entrata. La proposta, che seguiva il consiglio di Tampere

del 1999, rispondeva sostanzialmente a due necessità: la prima finalizzata a trovare risorse umane da immettere nel mercato del lavoro degli Stati Membri, con lo scopo di colmare le relative mancanze in termini di quantità e qualità della domanda di lavoro; la seconda indirizzata all'armonizzazione delle regole di entrata su scala europea.

Ma furono proprio gli Stati Membri a frenare l'entusiasmo di questa proposta, considerandola troppo ambiziosa per ciò che concerneva il soddisfacimento della domanda di lavoro interna ad ogni stato e per la sua ingerenza negli ordinamenti nazionali. Inoltre, l'incertezza e i dubbi erano dovuti soprattutto al fatto che la proposta di direttiva proponeva come soggetti praticamente tutti i tipi di lavoratori, ovvero stagionali, autonomi e impiegati. Questo sarebbe andato a ledere la libertà di ogni stato di decidere in base ai bisogni del proprio mercato del lavoro interno la quantità e la qualità di forza lavoro desiderata. Comunque, alla base delle reticenze rimaneva il fatto che l'introduzione di una simile armonizzazione avrebbe toccato un punto sempre dolente per le politiche nazionali di ogni stato: l'immigrazione e i suoi effetti a livello sociale ed economico. Ormai un tema entrato a far parte delle agende dei governi a tal punto da non voler cedere alcun tipo di sovranità.

3.2 Il Libro verde

Il vicepresidente della Commissione Europea, Franco Frattini, all'inizio del suo mandato, espletatosi tra il 2004 e il 2008, si ritrovò a dover affrontare importanti decisioni nell'indirizzamento della strada per l'adozione di una politica sulla migrazione legale. Si riaprì quindi questa discussione con la presentazione, l'11 gennaio 2005, del Libro Verde, che voleva indirizzarsi non solo ai governi nazionali ma anche alle organizzazioni sindacali, alle trade-unions, alle organizzazioni non governative, alle università e alla società civile. Il punto di partenza era garantire ai lavoratori migranti il medesimo status legale dei cittadini comunitari e lo scopo era quello di far partire un dibattito sulla possibilità di regolare la migrazione economica, includendo in questa prospettiva le condizioni e le procedure d'entrata e di residenza. Molti punti esplicitati nel Libro Verde facevano un chiaro riferimento alla proposta del 2001, ma per ragioni politiche, ovvero per non far sentire gli Stati Membri gli unici responsabili per i lenti, se non inconcludenti, passi verso la regolarizzazione della politica sulla migrazione economica, non venne fatto nessun riferimento formale ad essa.

Il Libro Verde nasceva dalla problematica connessa ai trends demografici previsti per l'Europa, che mostravano come la popolazione stesse andando verso un invecchiamento preoccupante, dove su previsioni Eurostat, 3 persone su 10, ovvero il 17% della popolazione, nel 2050 avranno più di 65 anni. Le domande principali, poste attraverso il Libro Verde, cercavano di stabilire fino a che punto, in particolare negli Stati membri, tale legislazione comunitaria futura sarebbe dovuta spingersi,

quali sarebbero dovuti essere i sistemi di immissione, se un permesso unico sarebbe dovuto essere rilasciato per sostituire il permesso di soggiorno e di lavoro, e se i già titolari di permessi di lavoro potessero usufruire di una possibilità prestabilita di cambiare datore di lavoro.

3.3 Il Policy Plan sulla migrazione legale

Il Programma dell'Aia aveva già sottolineato l'importanza di costruire un programma sulla migrazione legale, includendo in esso anche una regolamentazione delle entrate e della residenza nel territorio europeo. In aggiunta, la già precedentemente citata Comunicazione *“Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti”* si fece più esplicita in merito alla definizione di pilastri sui quali costruire una zona di libertà, sicurezza e giustizia. Al fine di dare sostanza alle direttive politiche introdotte e di mantenere una continuità con il Programma dell'Aia, vennero formulate le dieci priorità: la quarta, in particolare, riguardava la gestione della migrazione legale e chiedeva *“a balanced approach to migration management by developing a common immigration policy which addresses legal migration at Union level, while further strengthening the fight against illegal migration, smuggling and trafficking in human beings, in particular women and children”*³⁷.

³⁷ European Commission's Communication on The Hague Programme: ten priorities for the next five years The partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice, 184 final, European Commission (2004). Disponibile online all'indirizzo web: http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/16002_en.htm

Inoltre, le proiezioni di Eurostat indicavano ulteriormente che nell'Unione Europea “la crescita demografica fino al 2005 sarà principalmente dovuta alla migrazione netta, dal momento che il totale delle morti supererà il totale delle nascite a partire dal 2010. L'effetto della migrazione netta non dovrebbe più compensare la diminuzione naturale dopo il 2025³⁸”. Il calo della popolazione totale era previsto per il 2025 e quello della popolazione in età lavorativa per il 2011. Alcuni Stati Membri (Germania, Ungheria, Italia, Lettonia) stavano già sperimentando un declino dell'età lavorativa della popolazione, mentre in altri paesi ciò sarebbe dovuto accadere più tardi.

Dunque, proprio sulla scia di tutti questi elementi, la Commissione presentava nel dicembre 2005 un Piano Politico sulla Migrazione Legale: una *road map* per la migrazione legale, che avrebbe dovuto avere lo scopo di rendere l'Europa capace di legare i suoi interessi economici e demografici ad una gestione unica dei flussi legali. Il Piano prevedeva la presentazione di una proposta di direttiva per una procedura singola di domanda del permesso per il lavoro e per la residenza; un insieme comune di diritti per i cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro; quattro proposte specifiche sulla visione globale della migrazione per lavoro. L'importanza di questo Piano d'Azione risiedeva nella sua unicità: era la prima volta che il fenomeno della migrazione economica veniva preso in considerazione nella sua totalità. Il Policy Plan avrebbe fornito: a) strumenti

³⁸ Comunicazione della Commissione, *Piano d'Azione Sulla Migrazione Legale*, Bruxelles, 21.12.2005. Disponibile online all'indirizzo web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0669:FIN:IT:PDF>

legislativi per l'entrata e la residenza di migranti provenienti da paesi terzi con l'intenzione di lavorare; b) politiche atte a promuovere l'acquisizione di capacità e di scambio di informazioni nel settore dell'immigrazione; c) politiche e fondi destinati a progetti di integrazione dei migranti e delle loro famiglie nel mercato del lavoro del paese ospitante; d) misure adatte a gestire i flussi migratori internazionali, in cooperazione con i paesi d'origine.

Inoltre, il Piano d'Azione prevedeva l'obbligo di presentare cinque proposte legislative sull'immigrazione per motivi di lavoro tra il 2007 e il 2009, tra le quali una proposta di direttiva sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei lavoratori stagionali.

Il principale risultato del Policy Plan è stato l'emergere di una struttura giuridica a livello europeo regolante il lavoro in materia di immigrazione, al quale si indirizzavano diverse norme e condizioni per l'ingresso e il soggiorno. Iniziali manifestazioni concrete di questo approccio sono state l'adozione direttiva sulla *Blue Card* (Council Directive 2009/50/CE) e la presentazione della direttiva quadro sul permesso unico.

La direttiva sulla *Blue Card* rappresentava la prima misura concreta adottata nel campo della migrazione economica. Pensata per rispondere agli obiettivi posti dalla Strategia di Lisbona, stabilisce un procedura comune accelerata e flessibile solo per l'ammissione di lavoratori di paesi terzi per più di tre mesi considerati *lavoratori altamente qualificati* e dei loro familiari.

In particolare i titolari di Carta Blu beneficiano di un trattamento uguale a quello riservato ai cittadini dello Stato membro che ha rilasciato la Carta blu per quanto

riguarda: condizioni di lavoro (retribuzione, licenziamento, prescrizioni relative alla salute e alla sicurezza sul luogo di lavoro); libertà di associazione, adesione e partecipazione a organizzazioni rappresentative di lavoratori o di datori di lavoro; istruzione e formazione professionale; riconoscimento di diplomi, certificati e altre qualifiche professionali; disposizioni della legge nazionale relative ai settori della sicurezza sociale; pagamento di importi collegati alle pensioni legali di vecchiaia; accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico; libero accesso a tutto il territorio dello Stato membro interessato.

La direttiva dunque non prendeva in considerazione i lavoratori mediamente qualificati o poco qualificati, per questo motivo, infatti, fu vista come una direttiva piuttosto discriminatoria.

La Commissione presentava la *blue card* insieme ad un'altra proposta per una direttiva riguardante una procedura unica di domanda per il rilascio del permesso di soggiorno per i migranti provenienti da paesi terzi che gli consentisse di soggiornare e lavorare in uno Stato Membro, alle stesse condizioni dei cittadini dell'Unione Europea.

La seconda proposta si è tradotta nella direttiva 2011/98/UE, entrata in vigore il 24 dicembre 2011 e dovrà essere adottata entro due anni da quella data da tutti gli Stati Membri firmatari. Da un lato questa direttiva semplificherebbe appunto le procedure di rilascio, comprendendo in un unico documento sia il permesso di soggiorno sia il permesso di lavoro. Dall'altro permette di attribuire un insieme comune di diritti ai lavoratori di paesi terzi soggiornano regolarmente in uno Stato membro, indipendentemente dalle finalità dell'ingresso iniziale nel territorio dello Stato

membro in questione, sulla base della parità di trattamento rispetto ai cittadini di quello Stato membro. I cittadini di Paesi terzi che lavorano legalmente nell'UE avranno diritti simili a quelli degli europei per quanto riguarda le condizioni di lavoro, la pensione, la sicurezza sociale e l'accesso ai servizi pubblici. Diritti simili ma non necessariamente coincidenti, infatti gli Stati membri avranno in talune circostanze la possibilità di applicare restrizioni o condizioni all'accesso o al godimento degli stessi.

Le nuove regole non modificano le prerogative di ciascun governo nazionale di regolare il flusso di lavoratori provenienti da Paesi terzi, ma obbligano le autorità nazionali a rispondere ad una richiesta di permesso unico entro quattro mesi, salvo circostanze eccezionali, riducendo le incertezze, l'iter amministrativo e i tempi d'attesa. Il permesso unico concerne quindi i cittadini di Paesi terzi che vogliono vivere e lavorare in uno Stato membro o che già vi risiedono o lavorino, con alcune eccezioni : sono infatti esclusi dal suo ambito di applicazione, in quanto oggetto di altre fonti normative, coloro che hanno ottenuto proprio questo permesso di residenza a lungo termine, i rifugiati, i lavoratori stagionali, i distaccati e i lavoratori in trasferimento all'interno di società multinazionali.

Sempre nel contesto del Policy Plan on Legal Immigration, nel luglio 2010 veniva proposta una direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro stagionale, considerando l'esigenza economica dell'Europa di *low-skilled migrants*, ovvero di manodopera non qualificata, composta da anche da migranti che stagionalmente si inseriscono lavorativamente in settori tradizionali,

come l'agricoltura, l'orticoltura, il turismo e l'edilizia. Inoltre il bisogno di regolare il lavoro stagionale di stranieri extra-UE è anche dato dal fatto che queste persone sono le più soggette a sfruttamento lavorativo e sottoposte a condizioni inferiori agli standard legislativi, dunque a rischio di salute e sicurezza. I settori stessi nei quali vengono impiegati sono spesso identificati come i più esposti all'impiego di cittadini di paesi terzi, soprattutto in soggiorno irregolare, quindi senza alcuna possibilità di emergere e di far rispettare i loro diritti di lavoratori.

Strumenti già esistenti riguardo il lavoro stagionale sono: la risoluzione del Consiglio del 1994 *“sulle limitazioni all'ammissione di cittadini extracomunitari nel territorio degli Stati membri per fini di occupazione”*, che contiene elementi per una definizione dei lavoratori stagionali (lavoratori che *“svolgono attività ben determinate, soddisfacendo normalmente una tradizionale situazione di necessità dello Stato membro”*) e stabilisce la durata massima del soggiorno a *“sei mesi nell'arco di un periodo di un anno”*, escludendo la possibilità di prolungarlo per svolgere un altro tipo di occupazione; il regolamento (CE) n. 1030/2002, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi e autorizza gli Stati membri ad aggiungere nel modello uniforme qualsiasi altra informazione concernente la persona interessata, *“comprese le informazioni su un eventuale permesso di lavoro della stessa”*.

La suddetta proposta si preme dunque di sviluppare quest'ultimo regolamento, imponendo agli stati membri di indicare nel modello uniforme l'eventuale permesso di lavoro, a prescindere dalla base giuridica dell'ammissione nel territorio nazionale.

Infine, in linea con l'idea di proteggere i cittadini di paesi terzi soggetti a sfruttamento lavorativo e sottoposti a condizioni di vita non dignitose e al di sotto di ogni standard legale e con il contrasto all'immigrazione clandestina, viene approvata il 18 giugno 2009 la direttiva europea 2009/52/CE, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

La direttiva vieta *l'impiego di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare al fine di contrastare l'immigrazione illegale. A tal fine essa stabilisce norme minime comuni relative a sanzioni e provvedimenti applicabili negli Stati membri nei confronti dei datori di lavoro che violano tale divieto* (art. 1). La violazione del divieto comporta sanzioni di tipo finanziario e provvedimenti contro il datore di lavoro, in base anche alla quantità di cittadini stranieri illegalmente soggiornanti impiegati nel lavoro. Un occhio di riguardo va agli anziani: ovvero se il datore di lavoro è una persona fisica, se il lavoratore è stato assunto illegalmente per fini privati e non esistono condizioni di sfruttamento , le sanzioni finanziarie possono essere ridotte. E' posto a carico dei datori di lavoro il costo del rimpatrio dei cittadini di paesi terzi irregolarmente assunti, nei casi in cui quest'ultimo è previsto. Inoltre, il datore di lavoro è obbligato a pagare ogni retribuzione arretrata, un importo pari a tutte le imposte e contributi previdenziali dovuti in caso di assunzione legale, e tutti i costi del trasferimento della somma dovuta al paese originario del/dei migrante/i. Sono previsti ulteriori sanzioni, molto dure, tra cui: l'esclusione dal beneficio di alcune o di tutte le prestazioni, sovvenzioni o aiuti pubblici, compresi i fondi dell'Unione europea gestiti dagli Stati membri, per un periodo fino a cinque anni;

l'esclusione da appalti pubblici; il rimborso di alcune o di tutte le prestazioni, sovvenzioni o aiuti pubblici, inclusi i fondi dell'Unione europea gestiti dagli Stati membri, concessi al datore di lavoro fino a dodici mesi prima della constatazione dell'assunzione illegale; la chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti in cui ha avuto luogo la violazione, o ritiro temporaneo o permanente della licenza d'esercizio dell'attività economica in questione, se giustificata dalla gravità della violazione. L'art.13 prevede la possibilità da parte del cittadino straniero impiegato regolarmente di denunciare datori di lavoro, sia direttamente sia attraverso terzi designati dagli Stati membri, quali sindacati o altre associazioni o un'autorità competente dello Stato membro, qualora previsto dalla legislazione nazionale³⁹.

³⁹ S. Bertozzi, *Legal Migration : Time for Europe to play its hans*, Centre for European Policy Studies, CEPS working document n°. 257/February 2007.

European Migration Network, *Satisfying Labour Demand through Migration*, June 2011.

S. Carrera, A. Faure Atger, E. Guild, D. Kostakopoulou, *Labour Immigration Policy in the EU : a Renewed Agenda for Europe 2020*, CESP Policy Brief, n°. 240, 5 april 2011.

Commissione Europea, Proposta di direttiva sulle condizioni di ingresso e di soggiorno di cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro stagionale, Bruxelles, 13.7.2010, COM(2010) 379 definitivo.

Direttiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009 che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

3.4 Uno sguardo internazionale: le convenzioni ONU sui diritti dei migranti lavoratori

Nel riconoscere l'importanza della tutela dei diritti umani di persone migranti in ogni parte del Mondo, l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha varato la Convenzione "Sui diritti dei lavoratori e delle lavoratrici migranti e delle loro famiglie", approvata il 18 dicembre 1990 ed entrata in vigore nel 2003, dopo essere stata ratificata dal numero minimo di 20 paesi membri dell'ONU. Ad oggi è stata ratificata in 46 paesi, tra i quali nessun europeo.

La convenzione considera i migranti lavoratori come entità sociali, dunque possessori di diritti, tra cui quello al ricongiungimento e dunque all'unità familiare, riconosce che le condizioni nelle quali si ritrovano a vivere in paesi di transito o ospiti non sono inferiori rispetto a quelle degli autoctoni e non sono oggetto di leggi e regolamenti uguali a quelli dei cittadini autoctoni, tiene conto sia della vulnerabilità dei regolari quanto degli irregolari dunque promuove delle condizione sane, eque, dignitose e legali per quel che concerne le migrazioni internazionali di lavoratori migranti e delle loro rispettive famiglie.

Altrettanto importanti sono le convenzioni di carattere generale promosse dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro: la Convenzione sui lavoratori migranti n. 97 del 1949 e Convenzione sui lavoratori migranti, Disposizioni integrative n. 143 del 1975 e le relative Raccomandazioni (n. 86 e 151). La Convenzione n. 143 contiene una serie di disposizioni volte a garantire ai lavoratori migranti un livello base di protezione anche quando sono immigrati irregolari o sono

assunti irregolarmente e la loro situazione non può essere regolarizzata. È importante sottolineare che la Convenzione non riduce minimamente il diritto sovrano di ogni stato parte di consentire o rifiutare a un straniero di entrare nel suo territorio e lascia a ogni stato la libertà di determinare la maniera in cui intende regolare l'ingresso dei lavoratori migranti. La Convenzione fa riferimento ai diritti umani fondamentali contenuti negli atti internazionali adottati dalle Nazioni Unite in questo settore, che comprendono alcuni diritti fondamentali dei lavoratori. Sia il paese di origine sia il paese di destinazione devono impegnarsi per il rispetto dei diritti umani fondamentali nei confronti di tutti i lavoratori migranti.

fa riferimento a tutti i lavoratori migranti, a prescindere dal loro status giuridico nel paese di immigrazione. L'esercizio dei diritti umani fondamentali non è vincolato al requisito della cittadinanza o del soggiorno regolare nel paese ospite. È possibile comunque distinguere tra i diritti generali così protetti, e i diritti specifici per i lavoratori regolari contenuti nella Parte II della Convenzione, che possono essere accettati dagli stati con un ulteriore specifico atto di volontà.

I quattro Atti dell'Oil presi in considerazione prevedono per i lavoratori migranti e le loro famiglie diverse garanzie e facilitazioni in quattro stadi del processo migratorio: a) durante la fase di reclutamento; b) prima della partenza dal paese trasmittente; c) durante il viaggio verso il paese ricevente; d) all'arrivo nel paese ricevente.

Il principio stabilito dalla Convenzione n. 97 rispetto al reclutamento di lavoratori stranieri prevede il coinvolgimento dei servizi pubblici per l'occupazione e degli altri organismi ufficiali dei paesi riceventi e trasmittenti.

Alcune disposizioni negli strumenti dell'Oil riguardano la formulazione di politiche sociali che tengano conto delle esigenze dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie.

L'apprendimento della lingua del paese ricevente è essenziale per l'integrazione dei lavoratori migranti e dei membri della loro famiglia e per evitare che siano marginalizzati sul posto di lavoro e nella società. La padronanza della lingua è particolarmente importante per il coniuge e i figli del lavoratore migrante che potrebbero non lavorare o frequentare la scuola.

La Convenzione n.143 elenca le tipologie di sanzioni amministrative, civili e penali (compresa la detenzione) che devono essere definite e applicate in base alle leggi e ai regolamenti nazionali per i reati di organizzazione e favoreggiamento di movimenti di migranti per lavoro in condizioni abusive a fini di lucro o per altri motivi⁴⁰.

⁴⁰ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*, disponibile al sito web : <http://www2.ohchr.org/english/law/cmw.htm> Data di accesso: 5/12/2012.

Associazioni per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, I.L.O Convenzione sui lavoratori migranti del 1° luglio 1949, n. 97, disponibile online all'indirizzo web : http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=documenti&id=815&l=it Data di accesso : 5/12/2012.

Organizzazione Internazionale del Lavoro, *Quadro Multilaterale dell'ILO sulle migrazioni per lavoro, Principi e Linee guida non vincolanti per un approccio alle migrazioni per lavoro basato sui diritti*, disponibile online all'indirizzo web : http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/publication/wcms_152674.pdf Data di accesso: 5/12/2012.

ILO, *Protecting the rights of migrant workers : a shared responsibility*, Geneva, International Labour Office, 2009. Disponibile online all'indirizzo web : http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/brochure_migrant_rights.pdf Data di accesso : 5/12/2012.

4. L'Europa e il bisogno economico e demografico della migrazione: considerazioni in tempo di crisi economica

Secondo Eurostat, nel novembre 2012, 26.061 milioni di donne e uomini nell'Europa a 27, di cui 18.820 appartenenti all'area euro (EU-17), erano disoccupati. Se si comparano questi dati con quelli riferiti al novembre 2011, la disoccupazione è cresciuta di 2.012.000 nell'Europa a 27 e di 2.015.000 nell'Europa a 17.⁴¹

La maggior parte dei Paesi dell'Unione Europea combatte contro il fenomeno della disoccupazione, cercando di aumentare le proprie capacità economiche attraverso il coinvolgimento soprattutto dei nativi residenti nelle possibili assunzioni, rifacendosi così al principio della preferenza per i cittadini dell'UE. Nell'approccio con la migrazione economica proveniente da paesi terzi, la tendenza generale è quella di privilegiare i migranti altamente specializzati, anche se molti paesi hanno bisogno invece di manodopera poco qualificata, anche se soltanto a titolo temporaneo.

Oltre al problema dell'occupazione e della forza lavoro impegnata in determinati settori, vi è un'altra questione che l'Unione Europea si trova oggi ad affrontare: l'invecchiamento della popolazione. Secondo una relazione dell'Unione Europea, entro il 2020 quasi un terzo degli europei avrà 65 o più anni, su una popolazione totale di 517 milioni. Questo fatto avrà delle ripercussioni notevoli sull'economia degli Stati Membri, che si ritroveranno ad affrontare un aumento di spesa, legato alle pensioni e dunque all'età, di quattro punti percentuali del PIL. Ma

⁴¹ European Commission, Eurostat, *Unemployment Statistics, Recent developments in unemployment at a European and Member State level*, disponibile al seguente weblink: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics

dato che la scala e il ritmo d'invecchiamento della popolazione dipendono dall'andamento della speranza di vita, dalla fertilità e dalle migrazioni, si dovrebbe ritenere opportuno il riconoscimento delle capacità e delle qualifiche formali dei cittadini di paesi terzi che già soggiornano nell'UE e la trasferibilità dei diritti di sicurezza sociale, al fine di attuare una piena integrazione all'interno dell'Unione e dunque risollevarne le sorti economiche e sociali di una popolazione sempre più vecchia, proprio attraverso la partecipazione di quella popolazione migrante, che come evidenziato nel precedente capitolo, è molto più giovane e dunque attiva.⁴²

Inoltre, nell'ultima edizione dell'*International Migration Outlook (Oecd, 2012)*, vi è esplicitata un'indicazione molto importante, tale da sconfiggere l'ipotesi che la recessione avesse posto fine alla dinamica migratoria registrata dall'inizio del millennio: infatti i diversi segnali di ripresa dalla crisi economica in atto sono stati accompagnati da una crescita degli ingressi, dopo il picco negativo registrato a cavallo tra il 2008-2010. Nonostante i flussi temporanei continuino a decrescere, gli ingressi nel loro complesso hanno ripreso ad aumentare all'inizio del 2011.

Fanno eccezione però i Paesi europei meridionali, come Italia, Spagna, Portogallo e Grecia, accumulati all'Irlanda da due principali caratteristiche: l'aver conosciuto, negli anni immediatamente precedenti la crisi economica, una crescita straordinaria degli ingressi di *labour migrants*, e il perdurare della recessione, con drammatiche conseguenze sui tassi di disoccupazione, tanto degli autoctoni quanto degli stranieri.

⁴² Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Terza relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo*, {SWD(2012) 139 final}, COM(2012) 250 final, Bruxelles, 30.5.2012.

Commissione Europea, Economia, finanze e fiscalità, *L'Europa con i capelli bianchi: è già ora di prepararsi*, 15.5.2012. Disponibile al sito web: http://ec.europa.eu/news/economy/120515_it.htm

Nel 2010, la migrazione dovuta alla libera circolazione, in forte flessione dal 2007, ha rappresentato il 20% di tutti i flussi migratori permanenti. Il calo nella domanda da parte dei datori di lavoro ha fatto sì che la migrazione di manodopera diminuisse. Nel complesso, la migrazione a scopo di ricongiungimento familiare è stata la principale motivazione di ingresso nel 2010, con il 36% dei flussi (al 45% se si contano le famiglie che accompagnano i lavoratori). La migrazione per ragioni umanitarie ha rappresentato solo il 6% dei flussi nella UE e il 13% negli Stati Uniti.

Inoltre, il fatto che ci sia stato un aumento negli ingressi per lavoro, specie nei paesi in cui l'inversione del ciclo negativo appare più decisa, mostra come sia sostanzialmente l'andamento dell'economia e della domanda di lavoro a determinare la dinamica dei flussi, togliendo così importanza al ruolo eccessivo attribuito alle politiche migratorie. Ne è una prima prova il fatto che in molti paesi le richieste di entrata nel territorio nazionale per lavori temporanei non hanno neanche raggiunto la quota prevista. La seconda riguarda il fatto che rendere più facile l'importazione di lavoratori dall'estero non implica che i datori di lavoro ricorreranno ad essi: la creazione di un contesto *strangers' friendly*, ovvero particolarmente ricettivo nei confronti dei lavoratori stranieri, è una pre-condizioni per attrarre lavoratori con competenze appetibili e complementari ai bisogni del mercato interno, ma perfino stati come il Canada e l'Australia, che attraggono da sempre una manodopera particolarmente qualificata, recentemente hanno dovuto correggere le loro normative per tentare di diminuire la sovra-qualificazione in rapporto ai posti di lavoro disponibili.

Anche quando vi è un'ampia offerta di lavoro non è scontato che i datori di lavoro trovino particolarmente conveniente reclutarla all'estero: l'esperienza svedese ne è la prova lampante, infatti a seguito della liberalizzazione degli ingressi richiesti dai datori di lavoro si è tradotta in un flusso di dimensioni molto ridotte rispetto a quelle attese.

Un'altra lezione impartita dall'Ocse è relativa alla necessità di usare maggior cautela nell'assecondare attraverso politiche di ammissione troppo "generose" una domanda di lavoro fortemente esposta agli andamenti congiunturali. L'esplosione della disoccupazione tra gli immigrati in Spagna ne è la dimostrazione più lampante. In molti paesi, infatti, la crisi ha rinfoltito i disoccupati migranti, specie tra i lavoratori a bassa qualificazione, ha fatto aumentare il numero dei disoccupati tra i soggiornanti di lungo periodo e ha colpito i giovani immigrati più di quanto non abbia colpito i giovani autoctoni.⁴³

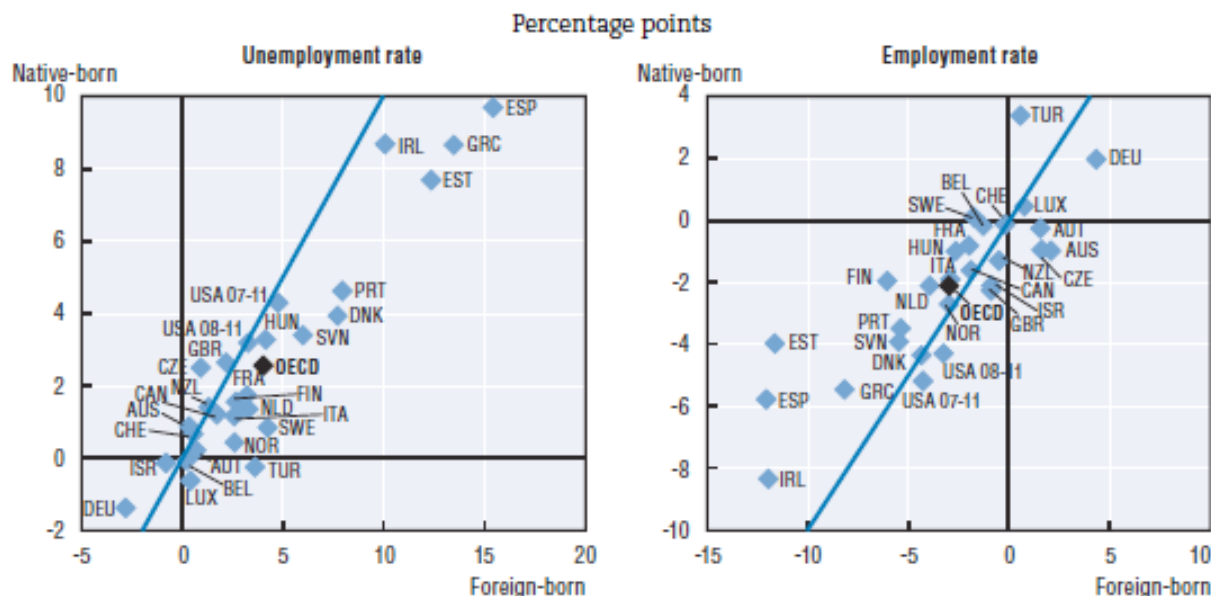
4.1 Il mercato del lavoro e la condizione dei migranti

Come detto precedentemente, i migranti sono stati particolarmente colpiti dalla crisi economica. Questo fatto è spiegato in maniera significativa dalla presenza di lavoratori migranti in settori particolarmente coinvolti nella recessione, come l'edilizia, il manifatturiero, la vendita all'ingrosso e al dettaglio e i settori finanziari.

⁴³ L. Zanfrini, *Il lavoro*, in Fondazione Ismu, *Diciottesimo Rapporto sulle migrazioni 2011*, Milano, Franco Angeli, 2011, pp. 99-102.
OECD (2012), *International Migration Outlook 2012*, OECD Publishing.

Inoltre, rispetto ai nativi, si è registrata una rappresentazione maggiore di lavoratori stranieri in lavori informali o precari con nessuna o limitata protezione sociale.

Figure I.18. Changes in unemployment and employment rates by place of birth, 2008-11



International Migration Outlook 2012.

La tabella rappresenta i cambiamenti nel tasso di occupazione e disoccupazione per i migranti e i nativi tra il 2008 e il 2011. In Spagna, Grecia ed Estonia la disoccupazione tra i migranti è aumentata rispettivamente del 14, 13 e 12 punti percentuali, mentre per i nativi è cresciuta del 10, 9 e 8 punti percentuali. Al contrario, in paesi come la Svizzera, la Repubblica Ceca e il Lussemburgo la disoccupazione dei nativi è superiore rispetto a quella degli immigrati. Nel pannello di destra invece viene mostrato come l'occupazione straniera abbia avuto più capacità di ripresa rispetto alle avverse condizioni economiche. In alcuni paesi in centro Europa, come Austria, Repubblica Ceca, Germania e Lussemburgo l'occupazione è cresciuta di più e in gran parte per i migranti lavoratori. Stessa cosa è successa nel Regno Unito, dove la diminuzione dell'occupazione per i nativi è stata molto più

importante che per gli stranieri. Il motivo di questa tendenza è l'aumento della partecipazione al mercato del lavoro per alcuni gruppi di migranti, in particolare per le donne.

La sostanziale differenza nell'occupazione e disoccupazione tra nativi e migranti è dovuta soprattutto ai settori nei quali essi lavorano. I due settori nei quali sono stati persi più posti di lavoro dai migranti sono il manifatturiero e l'edilizia, i quali si attestano a più di un quarto dell'occupazioni di questi ultimi. Nel settore dell'edilizia, il quale è stato uno dei più colpiti dalla crisi economica, come mostra la tabella successiva, sono stati persi 271 000 posti di lavoro assegnati a migranti, mentre per quanto riguarda gli autoctoni ne sono stati persi più di 1,5 milioni.

L'aumento più considerevole nell'impiego dei migranti riguarda il settore dei servizi, soprattutto in quello specifico indirizzato all'assistenza domestica: più del 50% dei 643 000 posti di lavoro creati per attività di assistenza a domicilio sono stati intercettati dai migranti come anche i 193 000 lavori domestici.

Table I.10. Ten industries with the largest changes in foreign- and native-born employment, in selected OECD countries, 2008-11

A. European Union, changes between 2008 and 2011

	Native-born		Foreign-born		
	Change (000)	%	Change (000)	%	
Human health activities	511	4.7	216	46.9	Residential care activities
Residential care activities	427	12.6	193	17.8	Activities of households as employers of domestic personnel
Education	422	3.1	128	12.0	Education
Civil engineering	296	25.6	115	6.5	Retail trade, except of motor vehicles and motorcycles
Social work activities without accommodation	273	6.7	109	12.9	Services to buildings and landscape activities
Activities of head offices; management consultancy activities	204	21.4	102	6.2	Food and beverage service activities
Services to buildings and landscape activities	193	8.0	90	7.4	Human health activities
Other professional, scientific and technical activities	186	24.2	85	23.4	Crop and animal production, hunting and related service activities
Computer programming, consultancy and related activities	186	8.8	76	17.9	Accommodation
Electricity, gas, steam and air conditioning supply	159	12.8	60	58.2	Activities of head offices; management consultancy activities
Other personal service activities	-215	-8.2	-20	-11.0	Office administrative, office support and other business support activities
Manufacture of furniture	-237	-20.0	-22	-14.1	Manufacture of electrical equipment
Manufacture of wearing apparel	-266	-25.7	-26	-16.4	Manufacture of other non-metallic mineral products
Manufacture of machinery and equipment n.e.c.	-278	-9.9	-28	-27.5	Manufacture of textiles
Crop and animal production, hunting and related service activities	-405	-6.2	-29	-23.7	Manufacture of wearing apparel
Wholesale trade, except of motor vehicles and motorcycles	-413	-6.3	-42	-18.2	Legal and accounting activities
Manufacture of fabricated metal products, except machinery and equipment	-455	-12.8	-45	-35.1	Manufacture of furniture
Construction of buildings	-517	-12.2	-68	-13.3	Manufacture of fabricated metal products, except machinery and equipment
Retail trade, except of motor vehicles and motorcycles	-526	-3.3	-119	-9.1	Specialised construction activities
Specialised construction activities	-1 592	-17.2	-271	-26.4	Construction of buildings

OECD International Migration Outlook 2012.

Le differenze nel mercato del lavoro tra i residenti nativi e i residenti immigrati dipende chiaramente da alcuni fattori come l'età, il livello di educazione o il settore d'impiego, come mostrato in precedenza. Ma soprattutto ciò che deve essere considerato è il Paese di residenza. Infatti in Europa, a differenza di ciò che invece si presenta per esempio negli Stati Uniti, l'occupazione di posti di lavoro è nettamente inferiore rispetto agli autoctoni, come anche la disoccupazione che raggiunge il doppio rispetto a quella degli europei.

Table I.11. **Employment, unemployment and participation rates by region of origin in selected OECD countries, 2011**

Percentages

	Employment rates	Unemployment rates	Participation rates	
Australia	Oceania and Antarctica	76.8	6.2	81.8
	Europe	73.6	3.7	76.5
	North Africa and Middle East	48.0	9.5	53.0
	Sub-Saharan Africa	76.4	5.3	80.6
	Asia	67.5	5.9	71.7
	Americas	73.9	5.3	78.1
	Foreign-born (total)	70.5	5.2	74.4
	Native-born	73.9	5.2	77.9
Canada	Africa	65.6	13.4	75.7
	Asia and Middle East	66.3	9.3	73.1
	Europe	73.1	6.6	78.3
	Oceania	77.2	3.3	79.8
	United States	72.2	5.4	76.3
	South America	70.3	10.9	78.9
	Other North and Central America	69.6	9.4	76.8
	Foreign-born (total)	68.9	8.9	75.6
Native-born	72.8	7.2	78.5	
European OECD countries	EU27 + EFTA	68.1	11.1	76.6
	Other European countries	59.4	14.3	69.3
	North Africa	48.3	25.2	64.6
	Other African countries and Middle East	58.0	19.6	72.1
	North America	67.4	7.1	72.6
	Other American countries and Caribbean	62.0	22.2	79.6
	Asia	62.4	9.8	69.2
	Others	78.7	3.2	81.2
	Foreign-born (total)	61.6	15.5	72.9
	Native-born	65.4	8.8	71.7
United States	Mexico	65.2	10.2	72.6
	Other Central American countries	69.9	10.7	78.3
	South America and Caribbean	68.6	10.7	76.8
	Canada	70.3	5.7	74.5
	Europe	71.1	7.4	76.8
	Africa	66.9	11.4	75.5
	Asia	67.4	7.0	72.5
	Other regions	63.0	10.1	70.1
	Foreign-born (total)	67.5	9.1	74.3
	Native-born	65.1	9.2	71.7

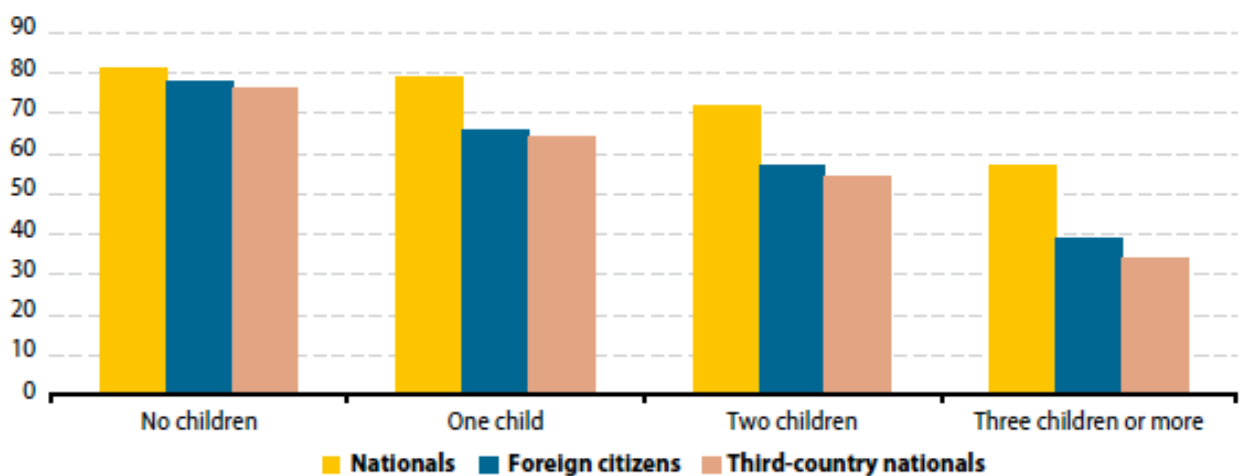
OECD International Migration Outlook 2012.

Come si può evincere dalla tabella, i migranti provenienti dal Nord Africa in Europa raggiungono un basso tasso di occupazione che si attesta al 48%, mentre per i nativi il tasso si attesta al 68%, dunque si distanziano di 20 punti percentuali. Stessa tendenza vale per il tasso di disoccupazione, in particolare anche per i migranti provenienti dal

Centro America e dalle zone caraibiche, e la partecipazione al mercato del lavoro. Da considerare non sorprendente è il fatto che questi gruppi di migranti provenienti dalle due suddette zone, vivano e lavorino in paesi che sono stati tra i più colpiti dalla crisi, ovvero Italia, Grecia e Spagna.

Per ciò che concerne l'eventuale differenza rispetto al tasso di partecipazione di donne e uomini migranti al mercato del lavoro, in molti paesi le figure professionali femminili sono avvantaggiate rispetto a quelle maschili: in più di metà dei paesi appartenenti all'Ocse, la partecipazione al mercato del lavoro da parte delle donne è cresciuta tra il 2008 e il 2009, soprattutto in Austria, Germania, Portogallo, Danimarca, Francia, Grecia e Regno Unito. Ci sono casi in cui il tasso di partecipazione degli uomini immigrati è più basso di quello rappresentato dalle donne: per esempio in Grecia e Danimarca si è attestato a più di cinque punti percentuali in meno rispetto alle donne.

Figure 2.11: Activity rates of women aged 25–54 by groups of country of citizenship and number of dependent children (aged under 15) in the household, EU-27, 2008 (%)



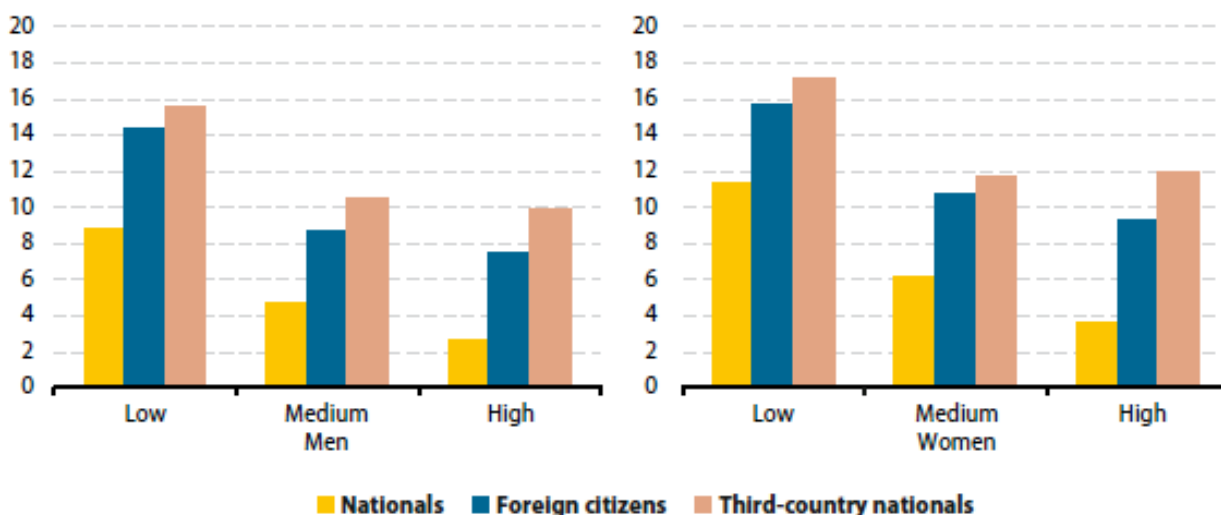
Eurostat: *Migrants in Europe: a statistical portrait of the first and second generation.*

Chiaramente il tasso di attività e dunque di partecipazione al mercato del lavoro delle donne migranti provenienti da paesi terzi diminuisce in base alla presenza o meno di figli. Nel 2008 il 28% delle madri migranti viveva a casa con un figlio a carico, il 22% con due figli e il 9% con più di due figli, mentre invece per le donne madri autoctone le percentuali, più basse, erano rispettivamente di 24%, 16% e 4%. E dunque anche per ciò che concerne il gap tra il tasso di attività delle donne native e quello delle donne provenienti da paesi terzi con un figlio a carico si attestava al 15%, mentre con più di due figli a carico il distacco cresceva di 23 punti percentuali. Ma anche gli effetti della disoccupazione sono molto diversi tra uomini e donne migranti: in Irlanda e in Spagna l'occupazione di migranti uomini è diminuita del 16%, mentre quella delle donne si è fermata all'8%. E ancora per Grecia e Portogallo, il tasso di occupazione per le donne è sceso rispettivamente del 1,6% e del 1%, mentre quello degli uomini è precipitato del 14% e del 10%. La spiegazione di questo fenomeno risiede, oltre che in generale nella minor partecipazione delle donne migranti al mercato del lavoro, anche nei settori d'impiego nei quali le donne lavorano: infatti, nel 2008, il 10% delle donne migranti lavoravano nel manifatturiero e il 4% nell'edilizia.

Come accennato prima, i settori più colpiti dalla recessione sono quelli che richiedono meno qualificazione, dunque il gap esistente tra migranti poco specializzati e migranti altamente specializzati mostra che per i primi la situazione è peggiorata sia in termini assoluti che relativi, soprattutto in Spagna, Portogallo, Irlanda e Repubblica Ceca. In Italia, Grecia e Regno Unito invece l'aumento della

disoccupazione ha interessato soprattutto la fascia dei lavoratori mediamente qualificati.

Figure 2.15: Unemployment rate of persons aged 25–54 by groups of country of citizenship, gender and highest level of educational attainment, EU-27, 2008 (%)



Eurostat: Eurostat: *Migrants in Europe: a statistical portrait of the first and second generation.*

E' più che evidente che perfino per i migranti altamente specializzati, che soffrono di un tasso di disoccupazione doppiamente più alto rispetto a quello degli autoctoni europei, il non riconoscimento delle qualifiche e capacità ottenute all'estero, i problemi legati alla lingua e la discriminazione giocano un ruolo determinante nel loro tasso di disoccupazione.

Per ciò che concerne i giovani migranti, questi ultimi sono stati colpiti dalla disoccupazione in maniera veramente incisiva: basti pensare che in Irlanda il tasso di occupazione è diminuito del 28% e in Spagna del 16%, sempre tra il 2008 e il 2010. I lavoratori più anziani nati all'estero sono stati più protetti rispetto ai giovani, fatto dovuto alla limitata possibilità di pre-pensionamento nei paesi europei durante la crisi

economica e agli scarsi ammortizzatori sociali, come per esempio l'invalidità o la malattia cronica, previsti dagli stati nei loro confronti. Ma ci sono delle differenze tra i diversi paesi europei: infatti in Olanda, Svezia, Lussemburgo, Svizzera e Austria i giovani lavoratori migranti sono esposti due volte di più rispetto ai nativi alla disoccupazione; mentre invece in Repubblica Ceca, Italia, Grecia e Irlanda la differenza è a vantaggio dei giovani lavoratori migranti. La loro difficoltà a trovare lavoro, nonostante le differenze prima sottolineate tra autoctoni e stranieri, è comunque legata a motivazione molto simili per entrambe le tipologie: non a caso anche la disoccupazione giovanile europea dei nativi raggiunge il 36%, dunque in parte le cause sono legate alla pessima congiuntura economica e per i migranti in parte anche alla situazione sociale nella quale vivono.⁴⁴

Per ciò che riguarda i salari, dalle relazioni paese emerge che le retribuzioni totali dei migranti tendono ad essere inferiori rispetto a quelle della media nazionale. Queste discrepanze sono dovute sicuramente alle diverse posizioni occupate nel mercato del lavoro dai nativi e dai migranti, come già evidenziato in precedenza, ma potrebbero rappresentare anche casi di discriminazione sul lavoro.

Per esempio, le statistiche della Danimarca indicano che, nel 2008, il 75 per cento ed il 70 per cento degli uomini e delle donne migranti non occidentali percepivano le retribuzioni più basse del mercato, contro rispettivamente il 59 per cento ed il 52 per cento dei nati in Danimarca.

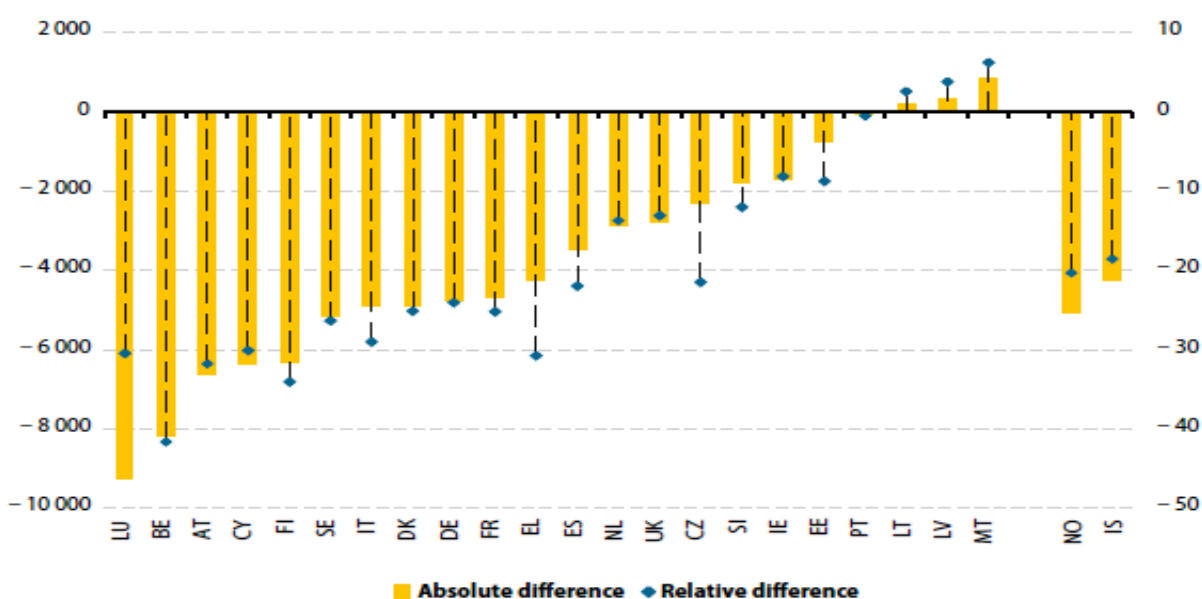
⁴⁴ OECD (2012), *International Migration Outlook 2012*, OECD Publishing.

EUROSTAT Statistical Books, *Migrants in Europe : a statistical portrait of the first and second generation*, EUROSTAT European Commission, 2011 Edition.

In Italia, recenti stime della Fondazione Leone Moressa (2010) basate su dati ISTAT del terzo trimestre 2009 mostrano che i lavoratori migranti guadagnano in media il 23% in meno rispetto agli italiani. Queste differenze aumentano con l'aumentare del livello di istruzione: per i lavoratori con diploma di scuola elementare o privi di istruzione primaria la differenza è pari al 5 per cento, per i diplomati della scuola secondaria al 16,4 per cento, mentre per i laureati sale al 28,5 per cento.

In Svezia, una recente ricerca mostra che anche dopo 30-35 anni di residenza i migranti percepiscono salari inferiori a quelli dei nativi. Il percorso di adeguamento salariale dei migranti economici è però molto diverso da quello dei migranti non economici. I migranti economici residenti in Svezia da brevi periodi hanno mediamente retribuzioni elevate e ottime posizionali professionali mentre, soprattutto nel caso dei rifugiati, esistono profonde differenze salariali e occupazionali rispetto ai nativi.

Figure 2.22: Absolute and relative difference of median annual equalised disposable income between third-country nationals and nationals aged 25–54, 2008 (!)
(PPS and %)



Eurostat: Eurostat: *Migrants in Europe: a statistical portrait of the first and second generation.*

Il lavoro rappresenta un importante processo di integrazione, se non fondamentale. I benefici a lungo termine, sia per la società di accoglienza che per i migranti, dipendono però dalla misura in cui i migranti sono in grado di conquistare posti di lavoro che rispecchino il proprio livello di istruzione e di competenze acquisite, con condizioni lavorative dignitose e su basi paritetiche rispetto ai lavoratori nativi.

Possibili discriminazioni e di altri ostacoli all'ingresso nel mercato del lavoro, come per esempio le difficoltà nel riconoscimento delle qualifiche, trovano riscontro in alcune relazioni paese secondo cui, indipendentemente dal livello di istruzione, gli immigrati sono impiegati in settori a bassa qualifica. Tutto ciò avvalle l'analisi della European Labour Force Survey risalente all'anno 2009 sulla competitività europea, della Direzione Generale Imprese e Industria, che indica un sottoutilizzo della forza lavoro straniera altamente qualificata già residente nell'UE dovuto a sovraqualificazione o disoccupazione.

In Italia, la sottorappresentazione dei migranti nelle occupazioni tecniche ed intellettuali e la loro predominanza nei lavori manuali e con bassa qualifica non sono imputabili al divario educativo che potrebbe sussistere tra nativi e cittadini stranieri. Al contrario, vi sono più stranieri diplomati alla scuola secondaria che italiani (43,7% contro 40,1%); tra i laureati la percentuale degli stranieri è invece leggermente inferiore (10,8% contro 12,8%).

In Norvegia, da uno studio condotto nel 2008 da Statistics Norway, concernente soprattutto i dipendenti del settore privato, è emerso che i migranti sono in genere troppo qualificati per il lavoro che svolgono. Un altro studio di ricerca, *Choice of Study and Persistence in Higher Education by Migrant Background, Gender, and*

Social Backgroun, del 2009 ha confermato il precedente risultato, dimostrando che i migranti provenienti da paesi terzi e con titoli acquisiti all'estero hanno una probabilità di essere sovra-qualificati cinque volte di più dei cittadini formati in Norvegia.

Nella Repubblica Ceca, gran parte dei migranti purtroppo non tenta neanche di far riconoscere il proprio titolo di studi, poiché è già consapevole del fatto di trovare occupazione solo in settori a bassa qualifica.⁴⁵

4.2 Le rimesse: un ulteriore indicatore dell'impatto della crisi economica sui migranti

Il flusso di denaro che dai paesi ospitanti viene spedito verso i paesi d'origine è un indicatore che mostra in maniera più tangibile i benefici del lavoro migrante e, in questo caso, aiuta a misurare quanto la crisi economica abbia colpito i migranti. Le rimesse hanno un importante ruolo per i Paesi in Via di Sviluppo: esse rappresentano nella maggior parte dei casi un'alta percentuale del PIL di questi ultimi, e più nello specifico, rappresentano il denaro attraverso il quale la famiglia del migrante vive e si mantiene nel paese d'origine. Attraverso i loro effetti diretti e moltiplicatori, esse sostengono la domanda di beni e dunque stimolano l'attività economica. L'occupazione, infatti, ne è uno dei risultati più concreti. Le rimesse inoltre sono

⁴⁵ Anna Platonova e Giuliana Urso, *Politiche migratorie, occupazionali e di integrazione nel mercato del lavoro all'interno dell'Unione Europea*, Independent Network of Labour Migration and Integration Experts, 2011.

caratterizzate da una maggior stabilità rispetto ad altri flussi finanziari e questo fatto deriva più fattori, tra cui la continuità: anche chi è espatriato da diversi anni infatti continua a inviare una parte dei proprio risparmi al paese d'origine. Allo stesso tempo, il volume delle rimesse è strettamente collegato ai movimenti migratori: soltanto l'assenza di nuove migrazioni potrebbe arrestarne la crescita. Va inoltre evidenziato che solo una piccola parte degli importi complessivamente percepiti dai lavoratori immigrati viene inviata all'estero; pertanto, anche in caso di una diminuzione del reddito disponibile, i trasferimenti verso i paesi di origine non si esauriscono completamente⁴⁶.

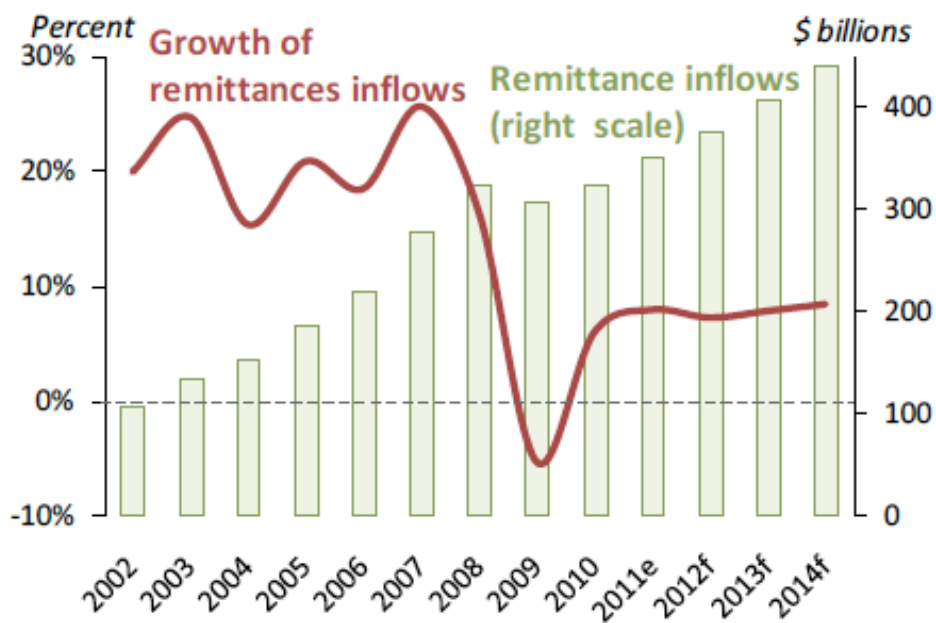
Le rimesse contribuiscono a correggere il saldo del conto corrente nei paesi d'origine e a aiutano stabilire il valore del cambio della moneta, sono la prima risorsa esterna di finanziamento per molti paesi in via di sviluppo oltre ad avere impatti positivi anche sul livello di istruzione, la povertà e le condizioni sanitarie. Dunque è evidente come una loro diminuzione potrebbe avere un impatto decisivo sui paesi di provenienza e sulle loro popolazioni.

E' ancora presto per trovare dati e studi precisi su eventuali ripercussioni della crisi economica sui paesi di origine delle comunità migranti residenti in Europa, ciò che invece si può evincere dai dati disponibili è l'andamento decrescente delle rimesse, insieme a un'organizzazione non coordinata dal paese ospitante riguardo l'organizzazione dell'eventuale ritorno nel paese d'origine dello cittadino straniero.

I flussi di rimesse verso i paesi in via di sviluppo nel 2011 hanno raggiunto i 351 miliardi di dollari, l'8% in più rispetto al 2010. Secondo la World Bank, le rimesse

⁴⁶ World Bank, *Migration and Remittances Factbook 2011*, second edition.

mondiali, incluse quelle indirizzate verso paesi avanzati, dal 2009 hanno registrato una diminuzione notevole, nonostante dal 2011 ci sia stata una generale ripresa, che si prevede possa mantenersi tale ancora intorno al 2014.



World Bank, *Outlook for Remittance Flows 2012-2014*.

La World Bank precisa anche che le previsioni diventano particolarmente negative soprattutto per ciò che concerne la quantità di flusso di denaro che nei prossimi anni verrà inviato verso i paesi dell'Europa Orientale e in Nord Africa: considerando sia l'alta disoccupazione che ha colpito l'Europa occidentale e sia la quantità di migranti extra-UE lì presenti e provenienti proprio dalle due zone citate prima, sicuramente l'impatto sarà notevole, sia sulla vita del migrante nel paese ospitante sia nel paese d'origine.

In Europa proprio quest'alta disoccupazione ha creato pressione sui governi, i quali applicano politiche migratorie più restrittive, limitando le quote di ingressi: quindi il prolungarsi della crisi potrebbe produrre un'ulteriore riduzione dei flussi migratori in entrata e avere una ripercussione negativa sui trasferimenti dei lavoratori.

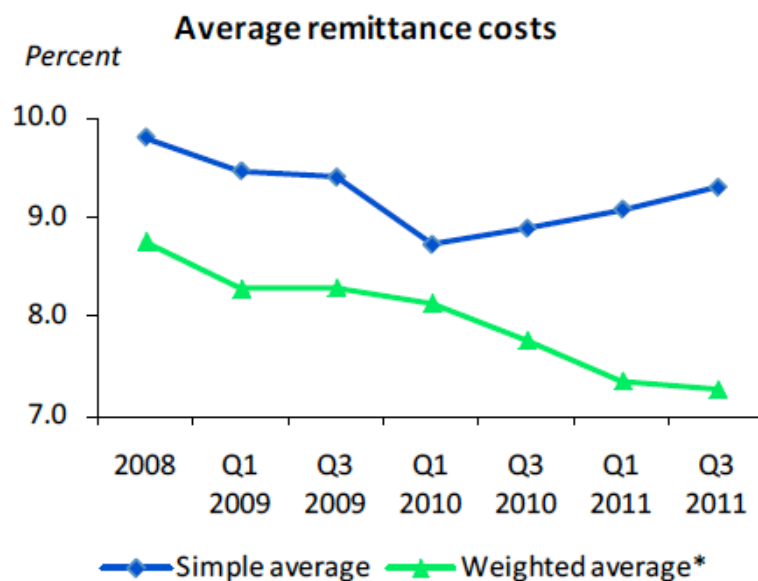
Un esempio sono le politiche attuate dal Regno Unito: sono state messe in atto misure più restrittive indirizzate all'entrata di migranti provenienti da paesi terzi, con l'obiettivo di ridurre la quantità del flusso da centinaia di migliaia a decine di migliaia. I datori di lavoro che chiedono manodopera straniera extra-UE sono soggetti al pagamento di un'imposta annuale e le liste che indicano la mancanza di lavoratori nei diversi settori e aiutano a reclutarli sono state ridotte. E' importante dire che una modesta quantità di migranti residenti nel Regno Unito sta decidendo di ritornare nei paesi d'origine, al fine di migliorare le condizioni di lavoro che, con i risparmi accumulati, le capacità acquisite e la conoscenza approfondita del territorio nativo potranno garantirgli un futuro più positivo.

Anche la Spagna, fin dall'inizio della crisi ha introdotto nuove misure sempre atte a rendere più complicato l'impiego da parte dei datori di lavoro spagnoli di manodopera straniera. La Spagna ha visto inoltre una sottospecie di esodo di migranti verso i loro paesi d'origine, fin dall'inizio del 2007, soprattutto di cittadini originari del Perù, dell'Argentina, della Colombia, dell'Ecuador e del Nord Africa. Ma nonostante la situazione sia caratterizzata dall'abbandono della terra spagnola e dall'alta disoccupazione, le rimesse, nella prima parte del 2011, sono cresciute del 15% : i migranti che sono rimasti in Spagna hanno incominciato a prelevare denaro dai loro risparmi per poter comunque far fronte al mantenimento dei loro famigliari nella terra d'origine e nella prospettiva della preparazione di un eventuale ritorno, cercando di costruirsi un futuro migliore. Da qui, l'aumento dei flussi di denaro verso i paesi d'origine.

Un dei problemi legati alle rimesse è il loro costo: sul sito web della World Bank, nella sezione “remittance prices” si può calcolare quanto costa inviare denaro da un paese all’altro. Sono tenuti in considerazione, in base al paese dal quale si invia il denaro, agenzie, tra le quali MoneyGram e Western Union, uffici postali e vere e proprie banche, come la Deutsche Bank. Per esempio, inviare 140 euro dalla Spagna al Marocco costa, in media, 9.59 euro, dall’Italia alla Nigeria equivale a 13.10 euro, dalla Francia all’Algeria 19.85 euro, dalla Germania alla Turchia si spende circa 12 euro, dalla Gran Bretagna all’India la commissione per inviare 120 sterline ne costa intorno alle 6.50.

Il prezzo medio dell’invio di denaro, in accordo con i dati della Banca Mondiale, era diminuito tra il 2008 e il primo trimestre del 2010, ma sembra poi essere aumentato nei trimestri successivi.

Figure 11: Trends in global average remittance costs



World Bank, *Outlook for Remittance Flows 2012-2014*.

Se si tengono in considerazione le sei aree costituite da paesi in via di sviluppo verso i quali i migranti inviano denaro, ovvero Medio Oriente e Nord Africa, Asia Orientale e Pacifico, Africa Sub-sahariana, Europa e Asia Centrale, America Latina e Caraibi, Asia Meridionale, il semplice costo medio di invio delle rimesse verso l’Africa sub-sahariana è il più alto fra di esse. Mentre se si considerano i costi medi ponderati sono più alti quelli per il Medio Oriente, il Nord Africa e l’Asia Orientale. Questo perché queste ultime regioni hanno diversi corridori attraverso i quali è possibile inviare denaro molto più costosi degli altri, infatti costa di più mandare denaro dalla Francia all’Algeria che dalla Gran Bretagna alla Nigeria (19.85 euro per la prima, circa 10 euro per la seconda).

Il G8, durante il summit tenutosi all’Aquila nel luglio del 2009, ha concordato l’obiettivo di ridurre i costi medi globali delle rimesse dal 10% al 5% in 5 anni, (“*the 5 by 5” objective*). Una diminuzione del costo dell’invio di denaro del 5% dovrebbe trasformarsi in ulteriori 16 bilioni di dollari annui indirizzati alle popolazioni riceventi. In effetti una diminuzione c’è stata, ma solo dal 9.30% al 8.96% tra il 2011 e il 2012, il che vede l’obiettivo posto dal G8 sicuramente ancora molto lontano⁴⁷.

⁴⁷ Sanket Mohapatra, Dilip Ratha, Ani Silwan, *Outlook for remittance flows 2012-2014*, World Bank.

World Bank, *Migration and Remittances Factbook 2011*, second edition.

I. Awad, *The global economic crisis and migrant workers: Impact and response*, International Migration Programme, International Labour Office, Geneva, 2009.

4.3 La condizione sociale: l'accesso al welfare e la discriminazione

In tempo di crisi, la scarsa domanda di lavoro e la situazione generale di tensione portano alla produzione di comportamenti socialmente ostili, che si possono tradurre in competizione a livello lavorativo, rinascita di idee nazionaliste, di dogmi e precetti prima meno considerati come un problema di diversità tra popolazioni conviventi sullo stesso territorio. La precarietà nella quale ci si può ritrovare in una situazione di devastante crisi economica, come quella che tutti noi stiamo vivendo, in cui il modello economico e finanziario è fallito e ha messo in luce la grande debolezza delle istituzioni, porta all'estremizzazione e dunque all'accelerazione di trends caratteristici dell'individualismo e dell'ineguaglianza, comunque già presenti nella nostra società. Ne è dimostrazione lampante il sorgere di movimenti di estrema destra, portatori di idee razziste e xenofobe, come per esempio “Chrysi Avgi”, ovvero Alba Dorata, in Grecia. Spesso, le vittime di questi comportamenti discriminatori sono le minoranze, tra cui i migranti, i quali vengono visti come “elementi disturbatori” della comunità originaria e autoctona, a causa del colore della loro pelle, delle loro abitudini culturali e dei loro credi religiosi.

Dunque, l'importanza che devono riassumere soprattutto in questo momento storico i concetti e i valori di uguaglianza, non discriminazione e rispetto dei diritti umani, mi porta qui a dover considerare anche l'aspetto sociale degli effetti che la crisi economica ha prodotto sui migranti lavoratori.

Innanzitutto è bene ricordare che il Consiglio europeo, nell'ambito della strategia “*Europe 2020*”, ha adottato come uno dei suoi cinque più importanti obiettivi

l'inclusione sociale, in particolare attraverso la riduzione della povertà di almeno 20 milioni di persone: questo obiettivo verrà monitorato attraverso un indicatore che riporterà il numero di persone a rischio povertà o esclusione sociale. Per ciò che concerne gli stranieri, nel 2008 nell'Unione Europea il 31% dei migranti provenienti da paesi terzi, tra i 25 e i 54 anni, erano a rischio povertà o esclusione sociale.

	Native-born	Foreign-born	Of which	
			EU-27-born	Non-EU-27-born
EU-27	20	31	21	35
Men	19	29	20	33
Women	21	32	21	37

Eurostat: Statistical Books, Migrants in Europe : a statistical portrait of the first and second generation, 2011.

Come si può evincere dalla tabella riportata, la differenza tra nativi e stranieri è di per sé sostanziale e ancora di più lo è quella tra autoctoni e stranieri provenienti da paesi extra-UE.

Un esempio incredibilmente calzante è la situazione venutasi a creare nella Federazione Russa durante questo periodo di crisi economica: l'aumento della disoccupazione e il disagio che ne è derivato si sono trasformati in manifestazioni contro i lavoratori migranti provenienti dall'Asia Centrale e dal Caucaso meridionale. L'aggressività a loro dimostrata sembra essere stata la stessa nei confronti di migranti provenienti dalle regioni del Dagestan, Ingushetia e Chechnya. Secondo notizie risalenti al dicembre 2008, giovani skinheads uccisero un gruppo di 20 persone a Mosca, identificate poi come migranti⁴⁸.

⁴⁸ Minian Méloua, *Russie: conséquences des crises financière et économique mondiales*, disponibile online all'indirizzo web: www.colisee.org/article.php?id_article=2689

Il Moscow Human Rights Bureau, una organizzazione non governativa russa, riportava la notizia di 113 migranti uccisi tra gennaio e ottobre 2008 e del probabile aumento dell'escalation di violenza negli anni a venire⁴⁹.

In alcuni casi, i migranti hanno visto una riduzione di accesso ai servizi sociali, in altri invece godono degli stessi benefici dei cittadini europei. Vediamone alcuni esempi.

Nel Regno Unito, essi non hanno accesso ai seguenti ammortizzatori sociali: indennità di disoccupazione, sostegno al reddito, sovvenzioni durante la gravidanza per le cure relative, indennità per disabilità e disabilità grave, accesso alle case popolari, assistenza locale ai senzatetto. Un altro problema che è stato recentemente evidenziato è la mancanza di previdenza sociale erogata a i migranti provenienti dalla Bulgaria e dalla Romania. Questi migranti lavoratori devono lavorare per almeno un anno o altrimenti, devono dimostrare di aver lavorato per la stessa quantità di tempo in passato prima di poter accedere alla maggior parte dei benefici a livello sociale. Ancora più preoccupante è la situazione dei cittadini provenienti da Malta e da Cipro, i quali sembra occupino la maggior parte dei posti letto indirizzati ai più poveri a Londra: non riescono a mantenere l'occupazione per il tempo previsto di 12 mesi e quindi, paradossalmente, la loro mancanza di risorse per le autorità locali non è ammissibile ai finanziamenti.

⁴⁹ The Economist, *Global Migration and the Downturn. The economic slump is battering migrants. For tens of millions of people working outside their homelands, life is becoming much more precarious*, 15 January 2009. Disponibile online all'indirizzo web: <http://www.economist.com/node/12932296>

In Spagna invece il sistema legislativo sull'immigrazione è basato sull'uguaglianza: pertanto, gli immigrati godono dello stesso livello di diritti sociali ed economici, della popolazione nativa. Al fine di godere dei diritti sociali, gli immigrati devono essere registrati nel Registro Comunale, uno strumento statistico che permette di ottenere le caratteristiche demografiche della popolazione spagnola. Una volta che la persona è registrata può accedere al sistema sanitario nazionale e all'istruzione. Al fine di godere dei diritti economici, gli immigrati devono avere un permesso di soggiorno regolare per lavoro e dunque lo status di residenza, il che comporta il pagamento di tutti i contributi di sicurezza sociale e dunque il diritto di usufruire dei servizi previsti. Non ci sono requisiti specifici per quanto riguarda la durata del soggiorno al fine di godere dei loro diritti sociali ed economici.

Per quel che concerne l'Irlanda, il sistema di welfare è composto fondamentalmente da due pilastri portanti: l'assicurazione sociale e l'assistenza sociale.

Per beneficiare del sussidio di disoccupazione, che viene erogato per un massimo di 12 mesi, sia i cittadini irlandesi sia i non irlandesi devono essere disoccupati e devono avere accumulato 104 settimane di contributi lavorativi. L'altro importante ammortizzatore prevede l'assistenza sociale durante la disoccupazione: questo strumento, impone al richiedente di essere "abituamente residente" in Irlanda. Il requisito della residenza abituale (HRC) è stato introdotto nel 2004 come condizione supplementare per l'assistenza sociale per prevenire il "turismo del benessere".

Per essere considerati "residenti abituale", i candidati devono dimostrare che il loro "centri di interesse" si trova in Irlanda. Ciò sarà valutato da un funzionario della previdenza sociale, che prende in considerazione fattori quali la lunghezza e la

continuità della residenza in Irlanda, la natura e la struttura del lavoro. Altri benefici che ricadono sotto l'HRC comprendono la previdenza sociale, il Child Benefit, e il sussidio alle famiglie composte da un solo genitore. La HRC applica, in linea di principio, sia ai cittadini europei sia ai cittadini stranieri provenienti da paesi terzi. I migranti con una storia di lavoro in Irlanda hanno il diritto di usufruire di talune prestazioni senza dover soddisfare la HRC.

Per quanto riguarda la Germania, non è facile valutare l'utilizzo da parte dei migranti lavoratori del complesso sistema di previdenza sociale tedesco. Questo non solo per il fatto che la legge vecchia mezzo secolo sul sistema sociale (SGB o Sozialgesetzbuch) sia stata sottoposta recentemente a grandi variazioni (la più nota è la riforma Hartz), ma anche per la massiccia integrazione dei dati su tutti gli stranieri e gli individui nativi con un background di migrazione nel sistema di sicurezza sociale dello Stato, che ha avuto inizio nel 2009. La riforma Hartz è stato completato nel 2005. I suoi Grazie ad essa si può beneficiare del sostegno a reddito minimo e l'assicurazione contro la disoccupazione. Per poter usufruire di questi ammortizzatori, bisogna certificare di essere in grado di partecipare pienamente al mercato del lavoro, dunque non bisogna avere alcun impedimento fisico o giuridico. Nonostante questo, lo stato tedesco fornisce sostegno alla disoccupazione solo alle persone che in precedenza hanno lavorato per due anni, durante i quali hanno versato i contributi e che hanno registrato il loro stato di disoccupazione all'apposita agenzia statale. Il classico

sostegno al reddito viene erogato alle persone più svantaggiate, come i disabili e i richiedenti asilo⁵⁰.

Oltre all'accesso al welfare, sicuramente meno diretto rispetto a quello dei cittadini europei, vi è il problema dello sfruttamento lavorativo: infatti, spesso i cittadini stranieri sono più soggetti a condizioni pessime nel luogo di lavoro, sia a livello materiale e fisico sia a livello contrattuale. Il fatto stesso di essere migranti li pone in condizione di avere paura di denunciare sfruttamento e condizioni disumane per paura di perdere il permesso di soggiorno o il lavoro. Ancora più gravi sono le condizioni dei lavoratori migranti stagionali, impiegati spesso in settori quali l'agricoltura e il turismo, i quali sono ancora meno tutelati dalle legislazioni nazionali e che rischiano di essere sottoposti a orari di lavoro e a condizioni abitative al di sotto di ogni standard normativo legale. Inoltre sono proprio questi ultimi che spesso rimangono sul territorio presso il quale hanno lavorato temporaneamente, diventando *overstayers*, e dunque irregolari: da quel momento in poi, essendo coscienti della loro condizione illegale, diventano vittime facilmente ricattabili, non potendo denunciare la loro condizione poiché rischierebbero a quel punto non solo di essere arrestati ma anche di essere espulsi, vengono così trattati come veri e propri schiavi senza alcun diritto né possibilità di difendersi. In questo senso la proposta a livello europeo di costruire un impianto legislativo comune che regoli l'entrata e il soggiorno dei lavoratori stagionali potrebbe sicuramente intervenire nel miglioramento delle condizioni lavorative e nel migliorare la qualità e l'ampiezza dei diritti ai quali questi

⁵⁰ Independent Network of Labour Migration and Integration Experts, *Migration and the economic crisis in the European Union: implication for Policy*, International Organisation for Migration, 2010.

migranti dovrebbero potersi appoggiare. Il problema d'altronde è evidente, come dimostra l'approvazione della direttiva CE n. 52 del 2009, che punisce il datore di lavoro che impiega migranti illegalmente residenti sul territorio nazionale e che contribuisce al loro sfruttamento a livello salariale e di manodopera fisica. Dunque sarebbe necessario compiere maggiori sforzi nella direzione dell'acquisizione di ulteriori diritti da parte dei migranti, sia lavoratori che non. Essi devono poter avere strumenti giuridici che gli possano garantire di difendersi da reati commessi nei loro confronti, come lo sfruttamento e la truffa, senza dover rischiare di vedersi revocare il permesso di soggiorno o di essere arrestati e espulsi. Una maggior trasparenza e un accesso più facilitato alla giustizia potrebbero contribuire non solo al miglioramento delle condizioni sociali, umane e lavorative dei migranti, ma anche alla lotta contro il lavoro sommerso, un'altra gravissima piaga che affligge le comunità di tutto il mondo, compresa quella europea.

5. L'Italia: oggi un paese d'immigrazione

Paese tradizionalmente di emigrazione, l'Italia è divenuta nei decenni scorsi *anche* una terra di immigrazione.

Fin da prima dell'Unità, l'Italia ha rappresentato una sorta di crocevia di persone che arrivavano da altri paesi e di altrettante che invece partivano per altre destinazioni.

Negli ultimi decenni dell'Ottocento, vi è stata una grande ondata migratoria verso i paesi transoceanici, in particolare quelli del continente americano. Il processo ha avuto inizio nelle regioni del Nord e si è poi esteso alle regioni del Mezzogiorno, le quali avrebbero contribuito maggiormente a quella che sarebbe stata definita la *Grande emigrazione*.

Questo grande flusso si ridusse progressivamente a partir dagli anni Venti del Novecento fino a esaurirsi completamente con la Seconda Guerra Mondiale. A determinare questo esito contribuirono la politica restrittiva degli Stati Uniti che instaurarono con il *Johnson Act* del 1924, che riduceva drasticamente le possibilità di ingresso negli USA stabilendo quote distinte per i diversi gruppi nazionali, esprimendo un certo grado di discriminazione verso i migranti provenienti da Stati appartenenti al sud dell'Europa; la politica anti-migratoria del fascismo; infine la grande depressione degli anni Trenta che ridusse l'attrazione verso quella che era stata, e continuerà a essere la meta più ambita: gli Stati Uniti. Dal punto di vista sociale e dello sviluppo la Grande emigrazione riuscì a ridurre la pressione demografica sulla terra e perciò a innalzare il livello di vita dei contadini, ma certo non in maniera sufficiente. A parte i rari casi di grandi fortune, i contadini del sud

con le rimesse degli emigrati riuscirono a comprare piccoli pezzi di terra pagati in generale a caro prezzo dai grandi proprietari locali.

Scrive Vittorio Foa in *Questo Novecento*, riferendosi all'immediato dopoguerra:

“L'Italia era ancora un paese povero ... ai limiti della sopravvivenza, soprattutto nel Mezzogiorno ... Il nodo di fondo della nostra società era l'occupazione, o meglio, la disoccupazione ... La risposta (come dire?) sociale fu ovviamente l'emigrazione che riprese con forza nel dopoguerra ... Con questa ripresa dell'emigrazione comincia quella eccezionale mobilità sociale che ha connotato la vita della repubblica ... Più di ogni altro fattore sociale l'emigrazione ha cambiato, insieme con l'ambiente e i profili del lavoro, anche la mente della gente.”

Dopo la Seconda Guerra Mondiale molti canali migratori si chiusero e fu difficile trovare degli sbocchi per i potenziali emigranti. Dopo esperienze sfortunate, prima in America Latina (che nel frattempo aveva perso per motivi economici e politici la capacità attrattiva dei decenni precedenti) e in Belgio (culminata con la tragedia della miniera di Marcinelle⁵¹), le grandi mete migratorie divennero la Francia e in

⁵¹ Il disastro di Marcinelle fu una catastrofe avvenuta l'8 agosto del 1956 in una miniera di carbone, situata a Marcinelle, nei pressi di Charleroi, in Belgio, causata da un'esplosione di gas grisou. I morti furono 262 su un totale di 274 uomini presenti in miniera. Questo fu il terzo disastro più grave per numero di vittime di minatori italiani, dopo quello di Monongah e di Dawson.

seguito, in maniera assolutamente dominante, la Svizzera e la Germania.

Ma sebbene il fenomeno interessasse in maniera piuttosto consistente centinaia di migliaia di persone, il periodo di maggior emigrazione fu quello a cavallo tra gli anni Cinquanta e Sessanta, ovvero gli anni del massimo sviluppo economico, il cosiddetto “*miracolo economico*”. A questo non solo contribuì l’emigrazione interna ma anche l’emigrazione all’estero che alleggerì la pressione demografica, consentendo al contempo una notevole espansione dei consumi. Inoltre, l’emigrazione cancellò la miseria contadina e contribuì a un mutamento dei rapporti tra le classi sociali del Mezzogiorno. L’accesso all’educazione e dunque la scolarizzazione di massa fu possibile anche grazie alle rimesse, dunque al reddito proveniente dall’estero.

Per ciò che concerne gli spostamenti interni all’Italia stessa, tra il 1955 e il 1975 l’emigrazione più intensa seguiva la rotta da Sud verso le regioni del Centro-Nord e, in primo luogo, verso quelle del triangolo industriale. Fino alla prima crisi petrolifera del 1973, poco meno di quattro milioni di persone si erano trasferite dal Mezzogiorno al Nord, mentre un terzo compiva il percorso inverso, dal Centro-Nord al Sud.

L’emigrazione italiana all’estero si protrasse dunque per poco più di un decennio, dalla metà degli anni Cinquanta alla fine degli anni Settanta; l’emigrazione interna avrà invece una durata maggiore e una rilevanza nella storia del paese ben superiore.

La Grande Emigrazione si ridusse drasticamente sia per motivi esterni – cioè per la riduzione della domanda di lavoro industriale soprattutto in Germania dopo la prima crisi petrolifera del 1973 – sia per motivi interni cioè il miglioramento delle condizioni di reddito nel Mezzogiorno dovuto alla crescita economica in industria e

in agricoltura, all'incremento dell'impiego pubblico e infine al flusso di reddito di natura previdenziale (pensioni, sussidi) soprattutto per i lavoratori agricoli più anziani. Ma nel frattempo ci fu un mutamento nella scena migratoria internazionale: nuovi popoli e nuovi paesi diventano protagonisti dei movimenti migratori negli ultimi decenni del Novecento. Le grandi migrazioni internazionali ancora in corso partono dal Terzo Mondo e vanno soprattutto verso i paesi del Nord America e dell'Europa. Molti dei paesi europei che erano stati paesi di emigrazione, i paesi mediterranei tra cui l'Italia, cominciarono a diventare anche paesi di immigrazione.

Il primo di questi flussi diretto in Italia era costituito dai lavoratori tunisini impegnati in agricoltura e nella pesca in alcune aree della Sicilia, come il porto di Mazara del Vallo e il trapanese. Il secondo, invece, aveva provenienze molto varie e distanti fra di loro (paesi cattolici dell'America Latina e dell'Asia o ex colonie italiane) ed era costituito in prevalenza da donne impegnate nel lavoro domestico.

In quegli anni l'interesse per questo nuovo fenomeno non era così spiccato: l'attenzione era puntata soprattutto sulla questione dell'immigrazione di ritorno, ovvero del rientro degli emigrati italiani dai paesi europei. Sarà solo con la pubblicazione dei dati del XII *Censimento generale della popolazione del 1981* che si prenderà realmente coscienza dell'esistenza di questo fenomeno: l'Italia diventava anche un paese d'immigrazione. Dal censimento infatti risultava che in Italia era arrivata (o tornata) più gente di quanta non ne fosse uscita. Ma anche dopo la pubblicazione del censimento, l'interesse nei confronti di questo fenomeno non divenne così fondamentale per gli studiosi delle scienze sociali. Un'unica eccezione era rappresentata dagli studi di demografia, che si interrogavano sulla portata e sulle

caratteristiche dell'immigrazione. Le prime grandi ricerche facenti capo all'Istituto di ricerche sulla popolazione (IRP) contribuirono a mettere a fuoco un quadro più chiaro.

Dunque negli anni Ottanta, a contribuire alle novità demografiche emerse dal censimento vi erano due fenomeni: quello dell'emigrazione di ritorno degli italiani e quello dell'immigrazione degli stranieri. In termini di grandezze demografiche l'effetto era lo stesso, ciò che li differenziava era la natura le implicazioni politiche, sociale ed economiche.

Mentre le partenze degli italiani per i paesi di emigrazione negli ultimi decenni si è mantenuta abbastanza costante, il flusso di immigrati verso il nostro paese è proseguito continuamente, seppur in maniera non regolare. E' aumentato sia il numero degli immigrati, sia i loro paesi di provenienza. Alcune nazionalità hanno perso rilevanza numerica, mentre altre, che all'inizio erano meno significative, hanno assunto un'importanza a livello di entità e rilevanza sociale.

Rispetto all'epoca delle migrazioni intraeuropee, quando dall'Italia si emigrava, ci sono cambiamenti e novità che riguardano, oltre che le aree di provenienza dei migranti, anche la collocazione lavorativa. Se le migrazioni del dopoguerra erano trainate dallo sviluppo industriale, quelle di ora sono trainate dalla domanda di lavoro nei servizi, sia alle dipendenze di imprese che alle dipendenze delle famiglie (colf e ora sempre più 'badanti'). Inoltre in Italia, così come negli altri nuovi paesi di immigrazione molti lavoratori immigrati sono occupati in agricoltura.

Ma ci sono anche altre differenze di contesto tra la nostra emigrazione e l'immigrazione verso l'Italia. L'emigrazione italiana (compresa quella del

dopoguerra) è avvenuta sostanzialmente in un'epoca caratterizzata da frontiere aperte. L'immigrazione in Italia ha avuto inizio e si è sviluppata in un'epoca di frontiere chiuse, e ciò spiega anche l'elevato numero di irregolari: l'anno dello shock petrolifero infatti fu anche l'anno in cui l'Europa inaugurava le politiche restrittive dell'immigrazione con l'*Anwerbenstop* in Germania. Da lì in poi in Europa incominciavano ad essere attuate le politiche regolative dell'immigrazione, dunque l'Italia entrava a far parte di paesi d'immigrazione proprio in un momento in cui le politiche di chiusura incominciavano ad essere applicate.

L'Italia diventa meta di flussi migratori attraverso le stesse modalità e gli stessi motivi grazie ai quali lo diventano gli altri paesi del Sud d'Europa e della sponda settentrionale del Mediterraneo. A trasformarli infatti contribuiscono i processi di internazionalizzazione e globalizzazione del mercato del lavoro e dell'economia, ma anche gli scambi culturali.⁵²

5.1 *L'immigrazione nel nostro Paese oggi*

Secondo i dati ISTAT, disponibili online e forniti dal Ministero dell'Interno, al 1° gennaio 2012 erano 3.637.724 i cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti in Italia. Tra il 2011 e il 2012 il numero è aumentato di 102 mila unità.

⁵² E. Pugliese, *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Universale Paperbacks, ed. Il Mulino, 2006.

La presenza straniera in Italia. Anni 2003-2011 (migliaia)⁵³

Anni (1° gennaio)	Residenti	Regolari non residenti	Irregolari	Presenti
2003	1549	251	500	2300
2004	1990	580	250	2820
2005	2402	338	443	3183
2006	2671	341	650	3662
2007	2939	694	349	3982
2008	3433	244	651	4328
2009	3891	521	422	4834
2010	4235	645	454	5334
2011	4570	391	443	5403

I Paesi più rappresentati sono il Marocco, con 506.369 suoi cittadini, l'Albania, con 491.495, la Cina con 277.570 e le Filippine con 152.382.

Cresce la quota di soggiornanti di lungo periodo, ovvero degli stranieri in possesso della carta CE, che è vitalizia e che tra tutti i permessi di soggiorno è quello che fornisce maggiori agevolazioni, nonostante i requisiti da avere per ottenerla non siano assolutamente facili da raggiungere. Nel 2011 erano 1.638.734 i soggiornanti di lungo periodo, mentre nel 2012 sono 1.896.223 e costituiscono la maggior parte dei regolarmente presenti (52,1%). Tra le prime dieci cittadinanze, la quota di soggiornanti di lungo periodo è particolarmente rilevante per Albania, Marocco e Tunisia (oltre il 60%) e più contenuta per Moldova (33,2%), Cina (39,0%), Ucraina (44,2%) e Filippine (47,4%), anche se quest'ultimo Paese è per l'Italia da considerare di "vecchia" immigrazione. La distribuzione territoriale degli stranieri da sempre vede il Centro-nord come area privilegiata di presenza: il 37,1% dei cittadini non

⁵³ Elaborazione su dati ISMU, *Diciottesimo Rapporto sulle Migrazioni 2012*, Fondazione ISMU (Iniziativa e Studi Sulla Multietnicità), Ed. Franco Angeli, ottobre 2012.

comunitari regolarmente presenti hanno un permesso rilasciato/rinnovato nel Nord-ovest, il 28,7% nel Nord-est e il 22,6% al Centro; solo l'11,6% ha un permesso rilasciato/rinnovato nelle regioni del Sud. La regione preferita dagli stranieri non comunitari è la Lombardia (26,7%), seguita da Emilia-Romagna (12,5%) e Veneto (11,7%). Le province nelle quali si concentra maggiormente la presenza straniera sono: Milano, Roma, Brescia, Torino, Bergamo e Firenze.

Nella provincia di Bergamo vivono più stranieri non comunitari di quanti ne vivano nell'intera Liguria; in quella di Brescia più che nell'intera Campania. Anche in questo caso, tuttavia, emergono specificità per le varie collettività: per i moldavi, ad esempio, la regione in cui si registra il maggior numero di presenze è il Veneto, mentre per i Tunisini è l'Emilia-Romagna. L'incidenza dei soggiornanti non comunitari sul totale della popolazione residente raggiunge il 6,0%³ e tocca il suo massimo al Nord, dove la regione con la maggiore incidenza è l'Emilia-Romagna (10,3%). La situazione, però, risulta fortemente diversificata a livello territoriale: per 11 province, tutte nell'area del Centro-nord, il rapporto si colloca oltre il 10%. Quelle per le quali si registra l'incidenza più elevata sono: Prato, Reggio nell'Emilia, Brescia, Modena e Mantova, per le quali il rapporto va dal 12% al 15%.

I nuovi ingressi di cittadini stranieri non comunitari sono diminuiti di molto: infatti, durante il 2011 sono stati rilasciati 361.690 nuovi permessi, quasi il 40% in meno rispetto all'anno precedente. La diminuzione dei nuovi arrivi ha interessato le donne (-45,7%) più degli uomini (-33,6%). Si riducono notevolmente anche i nuovi permessi rilasciati per lavoro (oltre il 65% in meno); si contraggono, anche se in misura minore (21,2%), le nuove concessioni per famiglia. Diminuisce anche il

lavoro stagionale, con un numero di nuovi permessi che passa da 22.411 nel 2010 a 15.426 nel 2011.

Sono aumentati notevolmente i permessi rilasciati per asilo e motivi umanitari che passano da 10.336 nel 2010 a 42.672 nel 2011, che hanno rappresentato nello stesso anno l'11,8% dei nuovi flussi, mentre l'anno precedente erano solo l'1,7% del totale e chiaramente in questo caso si può notare l'incidenza che i flussi causati dalle Primavere Arabe hanno avuto su questo aumento, come si può evincere d'altronde dalle tre sole cittadinanze che coprono oltre il 50% del totale di questa tipologia di ingresso: Tunisia (27,5%), Nigeria (16,3%) e Ghana (7,4%).

Oltre a una maggiore eterogeneità dei nuovi flussi, si mettono in luce differenze non trascurabili nella graduatoria delle prime dieci cittadinanze per numero di ingressi rispetto allo scorso anno. Il primato continua a spettare al Marocco, con 31.000 nuovi permessi; così come nel 2010 segue la Cina, ma nel 2011 entrano nella graduatoria, oltre alle Filippine, anche la Tunisia – che si colloca addirittura al quarto posto - e gli Stati Uniti d'America, due cittadinanze per le quali si registra un aumento dei flussi in ingresso in Italia. Si tratta in questo caso di Paesi che danno origine a migrazioni per le quali la motivazione prevalente non è il lavoro: nel caso della Tunisia, come sottolineato, la principale causa del rilascio del permesso è l'asilo e i motivi umanitari (59,9% dei casi); per gli Stati Uniti il motivo prevalente dell'ingresso è lo studio (45,6% dei casi). Arretra l'Ucraina, da sempre caratterizzata da flussi in ingresso per motivi di lavoro e che quindi ha risentito di più della contrazione di questo motivo del rilascio, superata da India e Moldova. Non rientrano tra le prime dieci nazioni

Egitto, Pakistan e Perù, come invece avveniva nel 2010. La riduzione dei nuovi flussi interessa soprattutto le aree settentrionali del Paese e in particolare il Nord-est (circa la metà in meno rispetto all'anno precedente), che nel 2010 era la seconda ripartizione per numero di nuovi ingressi (circa 170 mila, il 28% del totale) e nel 2011 si colloca invece al terzo posto con poco più di 83 mila entrate (il 23% del totale).

E' interessante notare che il 67% dei cittadini non comunitari entrati in Italia durante il 2007 sono ancora regolarmente presenti a gennaio del 2012. In quasi il 20% dei casi coloro che sono restati hanno però rinnovato il permesso in una provincia diversa da quella di ingresso.

Le province che hanno messo in luce una maggiore capacità di trattenimento sui migranti entrati nel 2007 sono tra le più ricche, infatti si citano Bolzano, che trattiene nella provincia il 94,6% dei cittadini non comunitari che avevano ottenuto un permesso nella provincia nel 2007, Genova con il 90,3%, Aosta con il 90,1%, Imperia con il 89,9% e Trento con il 89,4%; tra le prime dieci ci sono anche Milano (88,5%) e Roma (87,5%).

Invece tra le province di passaggio, quelle cioè che esercitano la minore capacità di trattenimento, vi sono Crotone, che trattiene solo il 31,8% di coloro che hanno ottenuto un permesso di soggiorno nella provincia nel 2007, Caltanissetta il 46,5%, Foggia il 50,0%, Potenza il 53,4% e Trapani il 55,7%.⁵⁴

⁵⁴ Dati reperiti dai due seguenti siti web:

Agenzia Parlamentare per l'informazione politica ed economica, *Cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti*, anni 2011-2012, risalente al 25 luglio 2012:

Infine, il 2012 è stato un anno caratterizzato pesantemente dal perpetuarsi della crisi economica globale e dal modificarsi e accentuarsi delle conseguenze da essa causate. Proprio questa dimensione internazionale della crisi induce a dare sempre maggior rilevanza ai flussi migratori, soprattutto a livello europeo. Riguardo proprio a questi ultimi, a fronte di una recessione in atto, l'attenzione dei governi viene rivolta da una parte all'integrazione dei migranti già presenti sul territorio nazionale e dall'altra alla limitazione degli ingressi attraverso l'attuazione di politiche restrittive. E' importante dunque analizzare la partecipazione al mercato del lavoro italiano da parte dei migranti non comunitari residenti nel nostro territorio e dunque capire le implicazioni sia per loro stessi sia per l'economia italiana.

5.2 La normativa in materia d'immigrazione per motivi di lavoro

Articolo 10 della Costituzione Italiana

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

<http://www.agenparl.it/articoli/news/economia/20120725-cittadini-non-comunitari-regolarmente-soggiornanti-anni-2011-2012> Data di accesso : 12/11/2012

Istituto Nazionale di Statistica, *I cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti*, <http://www.istat.it/it/archivio/67648> Data di accesso : 12/11/2012

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici.

Ho voluto incominciare questo capitolo citando l'articolo 10 della Costituzione Italiana perché credo profondamente che ad esso sia il legislatore sia il cittadino italiano e straniero debbano sempre riferirsi come colonna portante del concetto di libertà e di uguaglianza tra gli uomini, indipendentemente dalla loro provenienza, e come baluardo di una caratteristica italiana che nessun razzismo e nessuna xenofobia potrà cancellare: l'accoglienza.

Negli anni Settanta e Ottanta, quando ancora l'Italia doveva consapevolizzarsi dell'acquisizione del suo nuovo ruolo di paese d'immigrazione, l'unico testo che disciplinava l'ingresso e il soggiorno di stranieri nel territorio nazionale era il *Testo Unico di Pubblica Sicurezza (TULPS) n. 733 del 18 giugno 1931*. In esso vi erano presenti norme che regolavano l'ingresso e il soggiorno di cittadini stranieri unicamente da un punto di vista di pubblica sicurezza. La disciplina dell'accesso al lavoro era invece affidata alle circolari emesse dal Ministero del Lavoro.

Nel 1981 l'Italia ratificò la Convenzione dell'Organizzazione Internazionale per il Lavoro n. 143, *Sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti*, e il 30 dicembre 1986 con la legge n. 943, *Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori*

extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine, venne emanata la prima regolamentazione normativa dell'attività lavorativa straniera. Vennero stabiliti alcuni principi generali in tema di lavoro e venne istituita la Consulta per i problemi dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie. La legge recava alcune importanti norme in tema di collocamento, di trattamento dei lavoratori stranieri, di ricongiungimento familiare e stabiliva sanzioni per l'immigrazione clandestina. Essa introduceva inoltre altri importanti norme per la tutela dei lavoratori stranieri: il divieto di privare il lavoratore disoccupato del permesso di soggiorno, sanzioni penali per contrastare l'intermediazione, lo sfruttamento e l'impiego illegale dei lavoratori stranieri. La legge n.943/1986 conteneva una regolarizzazione: vista la diffusa percezione di una vasta area di irregolarità, il legislatore prevedeva la regolarizzazione delle posizioni lavorative pregresse sia dei datori di lavoro che dei lavoratori, con la possibilità - a seconda dei casi - di ottenere l'autorizzazione al lavoro o l'iscrizione nelle liste di collocamento. Dopo due regolarizzazioni di massa rispondenti al carattere emergenziale della gestione dell'immigrazione in Italia, entrava in vigore la cosiddetta *Legge Martelli*, la quale gettò per prima le basi per un impianto normativo dedicato all'immigrazione. Le principali novità introdotte sul fronte lavorativo di migranti extra-UE furono l'introduzione dei motivi di ingresso legale del soggetto straniero nel territorio nazionale per turismo, studio, lavoro subordinato e autonomo, cure mediche e culto; la definizione e la messa in atto dello strumento dei *flussi d'ingresso* in Italia per ragioni di lavoro per i lavoratori provenienti da paesi terzi. Esso è fu concepito come lo strumento cardine per controllare il flusso di immigrati regolari, e veniva posto in essere con decreto del

Presidente del Consiglio attraverso un provvedimento governativo adottato ogni anno in concertazione con vari soggetti, quali i Ministri degli Affari Esteri, Interno, Bilancio e Programmazione economica, Lavoro e Previdenza sociale, dopo avere sentito la Conferenza Stato-Regioni, sulla base delle esigenze dell'economia nazionale, della disponibilità finanziaria all'accoglienza di questi nuovi soggetti e della presenza di lavoratori stranieri sul territorio.

Il sistema previsto dalla legge n. 39/1990 non fu efficace, tanto che dal 1992 al 1996 furono emanati sei decreti legge nel tentativo di adeguare l'impianto della legge del '90 alle esigenze concrete sorte nella società a causa del fenomeno migratorio.

Ma intanto bisogna tener conto di ciò che avveniva a livello europeo: fu infatti l'ingresso dell'Italia nella convenzione di Schengen a determinare la modifica della legge Martelli e a introdurre alcuni dei principi che avrebbero poi supportato la successiva legge n. 40/1998; in seguito venne emanato il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, ovvero il Testo Unico sull'Immigrazione. L'Accordo, firmato il 14 giugno del 1985, siglato in origine dai cinque paesi fondatori prevedeva misure a breve termine, di carattere sostanzialmente amministrativo-organizzativo, che non avrebbero quindi modificato la legislazione nazionale, e misure a lungo termine, destinate a innovare con una maggiore incidenza la legislazione nazionale. Alle prime è riconducibile l'alleggerimento dei controlli alle frontiere, mentre alle seconde si riconducono le misure atte a creare un'area omogenea di sicurezza. Il 19 giugno 1990 fu elaborata una Convenzione, entrata in vigore solo nel 1995, che permetteva: la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la creazione di un'unica frontiera

esterna, dunque la libera circolazione di merci e persone all'interno dello spazio Schengen; una maggiore cooperazione fra le polizie e le autorità giudiziarie dei diversi stati a livello penale e in materia di estradizione; l'approntamento del SIS, che aveva e ha tutt'oggi come obbiettivo lo scambio di informazioni e protezione dei dati personali. Sempre nella Convenzione venne stabilita l'armonizzazione del sistema dei visti (VSU-Visti Schengen Uniformi) per impedire sostanzialmente un aumento di immigrazione irregolare. Venne quindi stabilito che i "non stranieri" fossero i cittadini appartenenti ai paesi contraenti e quelli dei paesi non firmatari della Convenzione (Irlanda e Regno Unito) e del Liechtenstein. Erano invece "stranieri" i cittadini di tutti gli altri paesi.

Successivamente, nel febbraio del 1997 si delineò un provvedimento legislativo di riforma della legge n. 39/1990. La legge 6 marzo 1998 n. 40 "Disciplina dell'immigrazione e della condizione dello straniero" venne infatti approvata dal Parlamento dopo un anno di esame del disegno di legge, presentato alla Camera dei Deputati il 19 febbraio 1997, dal Governo Prodi. La struttura del Testo unico è composta da sei titoli: un Titolo I di Principi generali, e un Titolo II di Disposizioni sull'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dal territorio dello Stato. In questo titolo troviamo istituti quali: l'ingresso nel territorio dello Stato (art. 4); il permesso di soggiorno (art. 5), con le facoltà e gli obblighi inerenti a questo (art. 6); la carta di soggiorno (art.9); il respingimento (art. 10); le disposizioni contro le immigrazioni clandestine (art.12); l'espulsione amministrativa (art.13) e la sua esecuzione (art.14), quella a titolo di misura di sicurezza(art.15) e quella a titolo di sanzione sostitutiva della detenzione(art. 16); le disposizioni di carattere umanitario (capo III). Al titolo

III troviamo la Disciplina del lavoro, all'interno della quale ci sono importanti istituti: la determinazione dei flussi di ingresso (art. 21), il lavoro subordinato a tempo determinato e indeterminato (art. 22), la prestazione di garanzia per l'accesso al lavoro (art. 23), il lavoro stagionale (art. 24) e la previdenza e assistenza per i lavoratori stagionali (art. 25), l'ingresso e il soggiorno per il lavoro autonomo (art. 26), l'ingresso per lavoro in casi particolari (art. 27). Al titolo IV viene affrontato il tema del diritto all'unità familiare e tutela dei minori, quindi: il ricongiungimento familiare (art. 29) e il permesso di soggiorno per motivi familiari (art. 30). Il titolo V reca le Disposizioni in materia sanitaria, nonché di istruzione, alloggio, partecipazione alla vita pubblica e integrazione sociale. Infine il Titolo VI contiene le Norme finali.⁵⁵

Una delle linee guida del Testo Unico è la realizzazione di una puntuale programmazione degli ingressi legali in Italia dei cittadini stranieri, attraverso la determinazione annuale, entro il 30 novembre dell'anno precedente a quello di riferimento del decreto, delle quote di stranieri da ammettere nel territorio nazionale per lavoro subordinato, stagionale e autonomo.

Gli obiettivi seguiti nella determinazione degli ingressi per lavoro dei migranti sono:

- affinare la programmazione dei flussi affinché rispondano maggiormente alle esigenze specifiche manifestate dal mercato del lavoro italiano;
- potenziare l'attività negoziale bilaterale con i Paesi di origine per favorire un pieno utilizzo delle quote anche attraverso la predisposizione delle liste di

⁵⁵ Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

lavoratori, e per una maggiore responsabilizzazione delle autorità locali straniere nella gestione dei flussi;

- prevedere uno strumento più flessibile e rapido per i lavoratori stagionali.

Questo decreto tiene conto dei rapporti provenienti dalle Regioni sul fabbisogno locale di manodopera.

Nello stabilire le quote per lavoro, il decreto di programmazione flussi può prevedere restrizioni all'ingresso in Italia di lavoratori di Stati che non collaborano al contrasto all'immigrazione clandestina o nella riammissione di propri cittadini destinatari di provvedimenti di rimpatrio.

Non possono entrare in Italia per svolgere attività di lavoro gli stranieri che siano già stati espulsi, salvo che sia intervenuta un'apposita autorizzazione del Ministero dell'Interno, o che sia decorso il termine di cinque anni dalla data di esecuzione dell'espulsione stessa e gli stranieri segnalati in base ad accordi o convenzioni internazionali ai fini del respingimento o della non ammissione per gravi motivi di ordine pubblico, di sicurezza nazionale e di tutela delle relazioni internazionali. Dunque per lo straniero la procedura per l'ingresso in Italia è specifica, mentre una volta sul suolo italiano il lavoratore straniero è titolare degli stessi diritti e doveri del lavoratore italiano, anche sotto l'aspetto previdenziale, assistenziale e assicurativo per gli infortuni sul lavoro.

Riguardo all'accesso alle varie tipologie di lavoro, il migrante non comunitario può accedere a tutti gli impieghi tranne al pubblico. Lo Stato può scegliere di non rendere accessibile il mercato del lavoro pubblico agli stranieri non comunitari, senza che ciò

comporti, almeno apparentemente, un fattore discriminante. L'articolo 14 della Convenzione OIL, alla lettera c), sancisce il principio in base al quale lo Stato può restringere l'accesso a "limitate categorie di occupazione e di funzioni, qualora tale restrizione sia necessaria nell'interesse dello Stato".

A livello nazionale accanto alla legge di ratifica della Convenzione n.143 dell'OIL, la legge 30 dicembre 1986 n. 943 ha disciplinato la materia del collocamento e trattamento dei lavoratori non comunitari immigrati ed ha così garantito a "tutti i lavoratori extracomunitari legalmente residenti in Italia e alle loro famiglie parità di trattamento e piena eguaglianza di diritti rispetto agli italiani".

La legge n. 943/1986 delimita il proprio campo di applicazione al lavoro subordinato privato ed infatti, all'articolo 14, comma 4, stabilisce che rimangono ferme le disposizioni che prevedono il possesso della cittadinanza italiana per lo svolgimento di determinate attività.

Pur riconoscendo parità nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, si fissa una riserva di legge per la regolamentazione di tali situazioni. Infatti, le disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, esplicita la necessità di possedere il requisito della cittadinanza italiana per poter accedere agli impieghi civili dello Stato. Il principio è stato poi ribadito ed è stato riconosciuto il diritto di accesso agli impieghi pubblici ai cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea, quando il posto di lavoro e le funzioni da svolgere non implicano esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero non ottengono alla tutela dell'interesse nazionale. La Consulta ha affrontato, anche se in modo indiretto, la questione dell'impiego presso le amministrazioni pubbliche, con la sentenza 30

dicembre 1998, n.454. Nella decisione riteneva non fondata la questione di costituzionalità degli articoli 1 e 5 della legge n. 943/1986, a proposito del collocamento dei lavoratori non comunitari immigrati, per l'assenza di una norma che affermasse il diritto degli stessi quando invalidi e disoccupati ad ottenere l'iscrizione negli elenchi degli aspiranti al collocamento obbligatorio. In pratica non essendo presente nell'ordinamento interno alcuna norma che negasse a tali categorie il diritto in questione, non poteva ritenersi esistente l'omissione. Con la sentenza la Corte ha così affermato che parità ed eguaglianze di trattamento previsti dall'articolo 2 del Testo Unico trovano immediata applicazione nell'ordinamento⁵⁶. Quindi una volta entrati nel territorio italiano e autorizzati al lavoro subordinato stabile in Italia, gli stranieri non comunitari risultano posti in condizioni di parità con i cittadini, possono essere iscritti nelle liste ordinarie di collocamento e al contempo godere di tutti i diritti riconosciuti ai lavoratori italiani, tra i quali rientra senza dubbio quello di iscriversi, avendone i requisiti, negli elenchi per il collocamento degli invalidi.

⁵⁶ M. Noci, *Guida al diritto dell'immigrazione, la condizione giuridica dello straniero in Italia: da Schengen alle nuove norme Sulla libera circolazione e sul rimpatrio*, Il Sole 24 Ore, 2011.

P. Marozzo della Rocca, *Immigrazione e cittadinanza, Profili normativi e orientamenti giurisprudenziali*, UTET giuridica, 2009.

5.3 Alcune importanti modifiche apportate al Testo Unico sull'immigrazione

Il Testo Univo venne modificato dalla legge n.189/2002, meglio conosciuta come *Legge Bossi-Fini*: tuttavia le modifiche di maggior impatto sono rimaste “congelate” per lungo tempo in attesa delle relative norme di attuazione la cui emanazione era originariamente prevista entro sei mesi dalla pubblicazione della legge. Le nuove disposizioni entrarono in vigore solo nel 2005. La normativa si poneva l'obiettivo di realizzare una programmazione puntuale degli ingressi regolari di cittadini stranieri in Italia e collegava in maniera imprescindibile l'esistenza e la durata del contratto di lavoro subordinato alla concessione del permesso di soggiorno per lavoro subordinato; introduceva una nuova forma di coordinamento tra Stato e Regioni, nella quale queste ultime potevano trasmettere, entro la data di emanazione del decreto flussi (il 30 novembre di ogni anno) alla Presidenza del Consiglio un rapporto sulla presenza e sulla condizione degli immigrati extracomunitari nella regione, contenente anche le indicazioni relative ai flussi sostenibili nel triennio successivo in rapporto alla capacità di assorbimento del tessuto sociale e produttivo. Ulteriori novità erano rappresentate dall'anticipo del termine di presentazione delle quote di ingresso al 30 novembre dell'anno precedente a quello di riferimento del decreto. L'art. 21 del T. U., così come modificato, intitolato "Determinazione dei flussi di ingresso" prevedeva, inoltre, restrizioni numeriche nei confronti di quegli Stati che non avessero collaborato in maniera adeguata nel contrasto dell'immigrazione clandestina o nella riammissione di propri cittadini che siano stati oggetto di un provvedimento di rimpatrio.

La legge n. 189/2002 ha soppresso, inoltre, uno degli istituti più importanti della precedente normativa, la cosiddetta *sponsorizzazione*, una prestazione di garanzia che poteva essere presentata entro 60 giorni dalla pubblicazione del decreto annuale sui flussi e veniva accolta, sempre che non vi fossero motivi ostativi all'ingresso e al soggiorno, nei limiti delle quote fissate. La garanzia, che veniva prestata alla Questura al momento della presentazione della domanda di autorizzazione, era sotto forma di polizza assicurativa o di fideiussione bancaria per la somma necessaria a coprire economicamente lo straniero per l'anno in cui doveva cercare lavoro. Veniva restituita al garante in caso di rifiuto del visto di ingresso o di rilascio del permesso di soggiorno. Potevano assumere la posizioni di garanti sia singoli, cittadini italiani e stranieri regolarmente presenti nel territorio, sia enti collettivi come regioni, enti locali, associazioni professionali o sindacali, nonché associazioni di volontariato che operavano nel settore dell'immigrazione da almeno tre anni e fornite di tutti i requisiti richiesti. Attraverso la prestazione di garanzia si assicurava l'alloggio idoneo, il sostentamento, l'assistenza sanitaria, per tutta la durata del permesso di soggiorno. Lo straniero riceveva quindi il visto di ingresso, veniva iscritto alle liste di collocamento, e riceveva il permesso di soggiorno per un anno per inserimento nel mercato di lavoro. Se in questo periodo di tempo riusciva a trovare il posto di lavoro il permesso si convertiva in un permesso per lavoro subordinato, altrimenti, allo scadere dell'anno, l'interessato doveva tornare nel paese di origine e comunicare il suo rientro all'Ambasciata che informava la Questura così da sbloccare la fideiussione del garante. La fideiussione veniva restituita al garante, oltre che nel caso in cui fosse stato rilasciato il permesso di soggiorno per lavoro subordinato, anche nel caso in cui

non fosse stata concessa l'autorizzazione, o in caso di diniego del visto di ingresso da parte della rappresentanza diplomatica o consolare. Così il governo allora in carica si limitava ad abrogare l'unico istituto, quello della sponsorizzazione, che aveva dimostrato di funzionare in quanto assecondava con criteri controllati e garantiti l'espressione della naturale catena migratoria. La sponsorizzazione è stata infatti ampiamente utilizzata nel passato dalle imprese.

La successiva ed ultima modifica, fino ad oggi, delle disposizioni in materia di ingresso e inserimento lavorativo risale al 2009, con il cosiddetto *Pacchetto Sicurezza*. Le novità introdotte dalla legge n.125 del 2008 riguardano: l'inserimento al di fuori delle quote di alcune categorie particolari di lavoratori non comunitari, come i dirigenti o il personale altamente specializzato, i professori universitari o lavoratori specializzati alle dipendenze di soggetti operanti nel territorio italiano ma distaccati dal datore di lavoro, per i quali la procedura per l'entrata nel territorio italiano è semplificata; l'introduzione della sottoscrizione obbligatoria dell'accordo di integrazione tra lo Stato e lo straniero, articolato per crediti, attraverso il quale il cittadino non comunitario si impegna a conoscere la lingua italiana e la cultura civica e civile della nazione; il nuovo requisito obbligatorio ai fini dell'ottenimento del permesso di soggiorno per i residenti non comunitari di lungo periodo della conoscenza della lingua italiana. Inoltre viene inserita una norma attraverso la quale si prevede sia il rilascio del permesso di soggiorno sia il rinnovo subordinati al pagamento di un contributo, il cui importo è fissato tra un minimo di 80 euro ad un massimo di 200 euro. Questa previsione, oltre ad essere segno evidente dell'odierna crisi fiscale dello Stato, potrebbe dare adito a qualche perplessità, laddove

l'imposizione di certo non garantisce che il contribuente possa pagare la somma stabilita.

Un'altra questione controversa è il riconoscimento dei titoli professionali conseguiti in un Paese non appartenente all'Unione Europea: i cittadini stranieri non comunitari possono fare richiesta di riconoscimento del titolo stesso al fine dell'esercizio della professione in Italia. Il regolamento di attuazione del Testo Unico dedica gli articoli 47, 49 e 50 all'esercizio di un'attività professionale da parte degli stranieri: il primo di questi prevede agevolazioni per lo svolgimento degli esami di abilitazione post laurea e per la conseguente iscrizione negli albi professionali da parte di cittadini stranieri che abbiano conseguito il diploma di laurea in Italia. Al cittadino straniero la questura rilascerà un permesso di soggiorno per motivi di studio. L'ultimo comma dell'articolo 47 riconosce ai cittadini stranieri che abbiano soggiornato in Italia per un periodo superiore a 5 anni un titolo di priorità rispetto ad altri stranieri: trattasi di una norma di favore per determinati stranieri che hanno trascorso un considerevole lasso di tempo in Italia tale da ritenere ormai avvenuta un'effettiva integrazione.

L'articolo 49 descrive le modalità con cui vengono riconosciuti in Italia titoli conseguiti in Paesi extra-UE e l'articolo 50 descrive le modalità di riconoscimento di un titolo professionale abilitativo per l'esercizio della professione sanitaria da parte degli stranieri. Spesso però questi titoli non vengono riconosciuti e i cittadini stranieri sono costretti dunque a fare domanda d'impiego per lavori che non corrispondono alla propria preparazione accademica e alle capacità acquisite durante le eventuali esperienze lavorative precedenti. Le difficoltà sono molteplici: a partire dal recupero dei documenti che attestano il conseguimento di un titolo di istruzione universitaria

nel proprio paese d'origine ai costi della traduzione ufficiale. Di certo gli stranieri non comunitari non godono dello stesso trattamento dei comunitari riguardo al riconoscimento dei titoli professionali: nonostante sia ovvio che tra paesi appartenenti a culture ed economie differenti ci siano delle differenze, bisognerebbe almeno tener conto dell'impegno dedicato allo studio da parte dello straniero e dunque agire in conformità con l'idea di pari trattamento rispetto al cittadino italiano e comunitario, semplicemente attuando programmi che prevedano eventuali esami integrativi e tirocini all'interno delle strutture nazionali. Questo consentirebbe al cittadino straniero di conoscere in maniera più approfondita le modalità con le quali vengono affrontati determinati impieghi e dunque gli permetterebbe di adeguarsi al livello del paese ospitante, sia esso più alto o più basso.

Un'importante modifica attuata dalla legge 28 giugno 2012, n. 92, la cosiddetta "Riforma Fornero", attraverso l'articolo 58, riguarda il prolungamento da sei mesi ad un anno del permesso di soggiorno per attesa occupazione: le parole "*per un periodo non superiore a sei mesi*" dell'articolo 22 comma 11 del Testo Unico sull'immigrazione, vengono sostituite dalle seguenti "*per un periodo non inferiore ad un anno ovvero per tutto il periodo di durata della prestazione di sostegno al reddito percepita dal lavoratore straniero, qualora superiore. Decorso il termine di cui al periodo precedente, trovano applicazione i requisiti reddituali di cui all'articolo 29, comma 3, lettera b)*".

Il permesso di soggiorno per attesa occupazione viene rilasciato quando, al momento del rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato, il lavoratore

non sia titolare di un contratto di lavoro ma risulti invece iscritto nelle liste di collocamento.

Quindi, la perdita del posto di lavoro non costituisce motivo di revoca del permesso di soggiorno nei confronti del lavoratore extracomunitario e dei suoi familiari legalmente soggiornanti. Lo straniero che perde il posto di lavoro in seguito a licenziamento o dimissioni, deve presentarsi, entro 40 giorni dalla data di cessazione del rapporto di lavoro, presso il Centro per l'impiego e rendere dichiarazione che attesti l'attività lavorativa precedentemente svolta e l'immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa.

Lo straniero che perde il posto di lavoro potrà essere iscritto alle liste di collocamento presso il Centro per l'Impiego per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno e, comunque, ad esclusione del lavoratore stagionale, per un periodo complessivo non inferiore ad un anno o in ogni caso per tutta la durata delle prestazioni di sostegno al reddito, durante la quale potrà cercare una nuova occupazione. Secondo queste condizioni, lo straniero iscritto nell'elenco anagrafico del centro per l'Impiego potrà usufruire dell'indennità di disoccupazione e delle altre prestazioni di sostegno al reddito previste alla pari dei cittadini italiani e comunitari. Eventuali periodi di occupazione lavorativa intrapresi nel corso della durata del permesso per attesa occupazione, con la conseguente cancellazione dai registri del Centro per l'Impiego e l'eventuale successiva reinscrizione nelle liste, interrompono il termine di durata di un anno.

La durata del permesso di soggiorno per attesa occupazione dovrà quindi essere prorogata fino al raggiungimento di un anno a partire dalla nuova iscrizione al Centro per l'Impiego.⁵⁷

Dunque, essendo il permesso di soggiorno per attesa occupazione non rinnovabile, entro lo spirare del suo termine le possibilità per il migrante sono due: la concessione di un nuovo permesso di soggiorno per lavoro subordinato o l'obbligo per lo straniero di lasciare il territorio dello Stato.

5.4 I lavoratori migranti in Italia

Per ciò che concerne gli occupati, se si considerano i valori assoluti, la crisi non sembra aver interrotto la crescita dell'occupazione straniera in Italia, mentre il numero degli occupati italiani tra il 2007 e il 2010 è diminuito notevolmente. Se si fa riferimento invece sia al tasso di disoccupazione quanto a quello dell'occupazione la crisi sembra aver inciso notevolmente su entrambe le popolazioni: i maschi stranieri, che sono la componente più rilevante della forza lavoro straniera, al Centro-Nord hanno subito subito gli effetti più degli italiani.

⁵⁷ M. Noci, *Guida al diritto dell'immigrazione, la condizione giuridica dello straniero in Italia: da Schengen alle nuove norme Sulla libera circolazione e sul rimpatrio*, Il Sole 24 Ore, 2011.

P. Marozzo della Rocca, *Immigrazione e cittadinanza, Profili normativi e orientamenti giurisprudenziali*, UTET giuridica, 2009.

S. Briguglio, Principali elementi della normativa su immigrazione, asilo e cittadinanza, disponibile on line al sito web : <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2011/agosto/manuale-normativa-18.html#apsani> Data di accesso : 3/1/2013.

Progetto Melting Pot Europa per la promozione dei diritti di cittadinanza, Guida legislativa, disponibile on line al sito web : <http://www.meltingpot.org/rubrica1.html> Data di accesso: 3/1/2013.

Tabella 1 - Occupati per cittadinanza (15 anni e oltre), 2005-2010			
Anni	Stranieri	Italiani	Totale
Valori assoluti (in migliaia)			
2005	1.169	21.394	22.563
2006	1.348	21.640	22.988
2007	1.502	21.720	23.222
2008	1.751	21.654	23.405
2009	1.898	21.127	23.025
2010	2.081	20.791	22.872
Variazione assoluta (in migliaia)			
2005-07	333	326	659
2007-08	249	-66	183
2008-09	147	-527	-380
2009-10	183	-336	-153
2007-10	579	-929	-350

Fonte: dati Istat, Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro

Fonte: Corrado Bonifazi, Cristiano Marini, *Il lavoro degli stranieri in Italia*, articolo apparso sulla rivista "L'economia dell'immigrazione", edita dalla Fondazione Leone Moressa, nel n. 1 del Dicembre 2011.

Tabella 2 - Tassi di occupazione e disoccupazione per ripartizione, sesso e cittadinanza (15-64 anni), 2007-2010

Ripartizioni	Stranieri			Italiani		
	2007	2010	var. % 2007-10	2007	2010	var. % 2007-10
Tassi di occupazione						
Maschi						
Centro-Nord	84,3	76,9	-8,8	74,5	72,6	-2,6
Mezzogiorno	75,4	71,2	-5,5	62,0	57,2	-7,7
Italia	83,3	76,2	-8,5	69,9	66,9	-4,3
Femmine						
Centro-Nord	51,7	51,5	-0,3	55,6	55,2	-0,8
Mezzogiorno	48,8	47,5	-2,7	30,7	29,9	-2,7
Italia	51,3	50,9	-0,8	46,3	45,7	-1,3
Tassi di disoccupazione						
Maschi						
Centro-Nord	5,3	10,8	105,6	2,8	4,9	73,6
Mezzogiorno	5,9	7,9	32,9	9,1	12,3	35,3
Italia	5,3	10,4	96,2	5,0	7,4	48,0
Femmine						
Centro-Nord	13,1	13,6	3,7	4,8	6,9	43,7
Mezzogiorno	9,4	11,4	21,2	15,2	16,2	6,7
Italia	12,7	13,3	4,7	7,6	9,4	23,7

Fonte: dati Istat, Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro

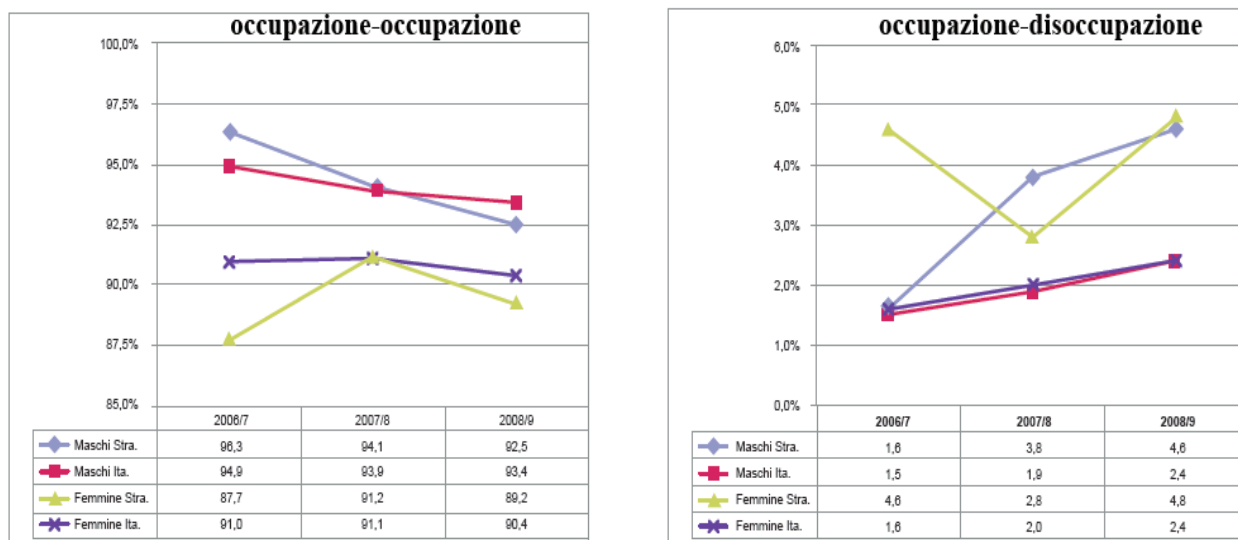
Fonte: Corrado Bonifazi, Cristiano Marini, *Il lavoro degli stranieri in Italia*, articolo apparso sulla rivista “L’economia dell’immigrazione”, edita dalla Fondazione Leone Moressa, nel n. 1 del Dicembre 2011.

Per gli stranieri il tasso di occupazione è calato dell’8,8% mentre per gli italiani del 2,6%, e rappresentando gli stranieri al Nord poco più della metà della forza lavoro complessiva in Italia, l’impatto a livello complessivo è stato forte. Per quel che riguarda invece il Mezzogiorno, la diminuzione è stata maggiore o uguale a quella degli italiani, ma se si considerano i tassi di disoccupazione i valori sono molto simili. Ciò che differenzia è il fatto che gli uomini stranieri al Nord e le donne straniere al sud vedono un peggioramento della loro condizione di vita, maggiore rispetto a quello italiano.

Lo studio condotto da Corrado Bonifazi e Cristiano Marini, nell’articolo *Il lavoro degli stranieri in Italia*, apparso sulla rivista “L’economia dell’immigrazione” (Fondazione Leone Moressa), analizza le condizioni degli individui per due anni

consecutivi, al fine di analizzare la frequenza con cui si rimane nella stessa condizione o si passa ad un'altra.

Figura 1 - Transizioni da occupazione/disoccupazione verso occupazione/disoccupazione per sesso e cittadinanza (15-64 anni), 2006/7, 2007/8, 2008/9 (valori percentuali)

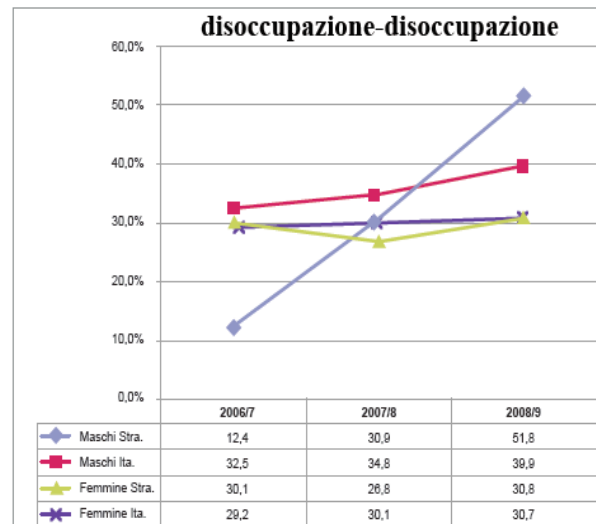
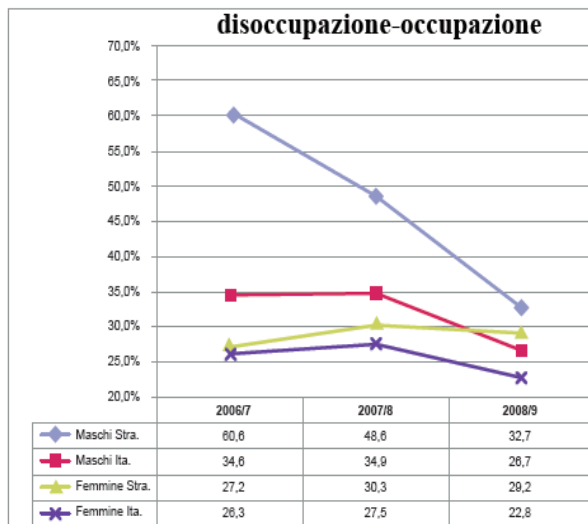


Fonte: Corrado Bonifazi, Cristiano Marini, *Il lavoro degli stranieri in Italia*, articolo apparso sulla rivista "L'economia dell'immigrazione", edita dalla Fondazione Leone Moressa, nel n. 1 del Dicembre 2011.

Come si può evincere dalla tabella, per i maschi stranieri la situazione è peggiorata, ovvero fanno più fatica a trovare un nuovo lavoro o a mantenerne uno rispetto agli italiani, i quali dopo il 2007/2008 registrano un piccolo miglioramento. Per le donne fin dal principio la condizione era totalmente differente rispetto a quella delle donne autoctone, ma dalla prima annualità alla seconda c'è un netto miglioramento, con un conseguente raggiungimento delle medesime condizioni delle italiane, con successivamente un leggero calo nella seconda annualità.

Ancora più grave è la situazione prodotta dalla crisi economica: infatti in due anni dal 60,6% di occupati stranieri si passa al 32,7%, e parallelamente si quintuplica la percentuale di lavoratori non comunitari che rimangono intrappolati nella condizione di disoccupazione, passando dal 12,4% di disoccupati al 61,8%. Anche per gli

italiani la situazione è peggiorata ma con un'intensità minore, con una diminuzione delle transizioni positive dalla disoccupazione all'occupazione, pari al 23%. Invece, per le donne sia straniere quanto italiane, la condizione rimane migliore rispetto a quella degli uomini.



Fonte: Corrado Bonifazi, Cristiano Marini, *Il lavoro degli stranieri in Italia*, articolo apparso sulla rivista "L'economia dell'immigrazione", edita dalla Fondazione Leone Moressa, nel n. 1 del Dicembre 2011.

Quindi, in definitiva, la crisi economica sembra non aver colpito una popolazione piuttosto che l'altra: i dati mostrati confermano che la condizione di svantaggio degli stranieri nel mercato del lavoro non è peggiorata. Chiaramente c'è da considerare che il contesto di analisi ha visto un forte peggioramento della situazione occupazionale in generale, con una crescita della disoccupazione e una difficoltà maggiore nel reinserimento nel mondo del lavoro. Ciò che non è cambiato è la distanza tra italiani e stranieri non comunitari, rimasta inalterata durante la crisi economica. Ciò è dipeso

sicuramente dalla pessima congiuntura economica, ma anche dai settori lavorativi occupati dai migranti all'interno dell'economia nazionale.⁵⁸

L'87% degli stranieri è infatti un lavoratore subordinato, contro il 73% degli italiani.

I lavoratori autonomi sono invece il 12,3% degli stranieri occupati (contro il 23,3% degli italiani) e i collaboratori sono solo l'1%. Dei quasi 2 milioni di dipendenti stranieri, l'84% ha un contratto a tempo indeterminato e il 16% ha un contratto a tempo determinato. La diffusione dei contratti a tempo indeterminato è leggermente maggiore tra gli italiani rispetto agli stranieri (87% contro l'84%), mentre l'incidenza del lavoro a termine, in cui si conteggiano sia i dipendenti a tempo determinato sia i collaboratori, è più alta tra gli stranieri: il 14,9% degli stranieri ha un lavoro a termine contro l'11,5% degli italiani.

La maggioranza degli stranieri è impiegata in aziende di piccole dimensioni, sino a 10 dipendenti, mentre solo il 57,7% lavora in aziende con più di 50 dipendenti. Gli stranieri rappresentano inoltre ben il 16,6% del totale degli occupati nelle piccole imprese e solo il 4% degli occupati nelle aziende con più di 250 dipendenti. Il principale settore di attività, degli stranieri ma anche degli italiani, è quello dei servizi, con l'esclusione del commercio; tuttavia rispetto al totale degli occupati la presenza dei lavoratori stranieri è particolarmente rilevante nel settore delle costruzioni (18,2%) e nel comparto agricolo (12,1%).

⁵⁸ C. Bonifazi, C. Marini, *Il lavoro degli stranieri in Italia*, Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali, L'economia dell'Immigrazione, Fondazione Leone Moressa, n. 1, Dicembre 2011.

Fondazione Leone Moressa, *Immigrati: una risorsa in tempo di crisi*, ed. Il Mulino, 2012.

Dossier Statistico Immigrazione 2011, 21° Rapporto Caritas/Migrantes.

I lavoratori stranieri sono per lo più giovani: il 34,7% ha tra i 35 e i 44 anni (contro il 31% degli italiani) e il 31,1% ha tra i 25 e i 34 anni (contro il 20% degli italiani); inoltre, gli occupati stranieri tra i 15 e i 24 anni costituiscono ben il 24% del totale degli occupati in questa fascia d'età. Negli ultimi anni la presenza delle donne migranti all'interno del mercato del lavoro italiano è diventata sempre più rilevante. Le donne straniere rappresentano infatti il 10,3% del totale delle occupate in Italia e costituiscono il 42,6% degli occupati stranieri.

Come già detto in precedenza, la crisi economica sembra aver contribuito ad accentuare il divario sociale tra italiani e migranti, attraverso la segregazione occupazionale degli stranieri nel mercato del lavoro italiano. Infatti, i lavoratori stranieri rappresentano il 31,9% del totale degli occupati in lavori *low skilled* e solo l'1,9% dei lavoratori *high skilled*. I dati relativi all'inquadramento contrattuale offrono un'ulteriore conferma: l'87,1% dei lavoratori stranieri è inquadrato come operaio (contro il 39,6% degli italiani), il 10,2% come impiegato (contro il 49,3% degli italiani) e appena lo 0,8% come quadro (contro il 7,5% degli italiani). Infine, sebbene solo lo 0,1% degli occupati stranieri sia impiegato come lavoratore domestico, è però importante sottolineare che gli stranieri costituiscono il 18,2% di tutti gli occupati in quel settore.

5.4.1 *L'effetto delle migrazioni economiche: la competizione immaginaria con la manodopera locale*

Uno dei temi su cui si è concentrato il dibattito politico ed accademico è quale sia l'effetto delle migrazioni economiche sul mercato del lavoro dei paesi di destinazione. Le posizioni a riguardo sono divergenti: da un lato vi è chi sostiene che l'afflusso di stranieri ha un effetto positivo sull'economia locale perché sopperisce alla scarsità di manodopera, dall'altro si teme invece che il massiccio ingresso di forza lavoro straniera, spesso scarsamente qualificata, possa avere un effetto negativo sui tassi di disoccupazione e un effetto depressivo sui salari dei lavoratori locali. In linea generale l'impatto dei flussi migratori sui livelli occupazionali sembra essere modesto, se non addirittura insignificante (come nel caso degli Stati Uniti, dove invece sembra essere più significativo l'impatto sui salari). Anche nel caso in cui i migranti possiedano lo stesso livello di istruzione dei nativi, questi ultimi non sono perfettamente sostituibili, nell'accezione economica del termine, con quelli stranieri⁵⁹. Per ciò, a seguito di un nuovo afflusso di manodopera immigrata, l'effetto competizione si concentra all'interno delle stesse comunità migrant, mentre l'impatto sui lavoratori autoctoni è limitato. Secondo un altro approccio teorico, l'aumento della presenza di manodopera immigrata a costi limitati potrebbe favorire lo sviluppo di alcuni settori produttivi e quindi originare anche un incremento della richiesta di lavoratori nativi, da impiegare nello stesso comparto, ma in ruoli professionali

⁵⁹ D. Card, *Immigration and inequality*, in CReAM Discussion Paper series, n. 7, 2009, Centre for Research and Analysis of Migration Department of Economics. Disponibile online all'indirizzo web : <http://eprints.ucl.ac.uk/14325/1/14325.pdf>

differenti. In questo caso, le due forze lavoro sarebbero complementarie e non vi sarebbe competizione.

A livello italiano è importante citare lo studio di Venturini e Villosio⁶⁰, che valuta l'impatto dell'immigrazione sulle probabilità dei lavoratori locali di rimanere disoccupati e sulla possibilità di trovare un impiego (passando da una condizione di disoccupazione ad una di occupazione). In generale, lo studio evidenzia come la forza lavoro straniera sia complementare a quella italiana (o abbia un ruolo influente per quanto riguarda il rischio di rimanere disoccupati).; non sembra quindi esservi una competizione tra le due componenti della forza lavoro.

Secondo a Banca d'Italia inoltre, la presenza degli stranieri favorirebbe l'instaurarsi di dinamiche positive. Confrontando i risultati occupazionali dei cittadini italiani nel mercato del lavoro nazionale con la distribuzione della manodopera immigrata sul territorio, si osserva come le aree con una maggiore incidenza straniera hanno in media attratto più italiani laureati; inoltre in queste regioni sarebbe aumentato il tasso di occupazione degli italiani con almeno un diploma di scuola superiore.

A mio parere ancora più significativo è lo studio condotto dalla Fondazione Leone Moressa, il quale fornisce alcuni dati sui percorsi professionali degli stranieri e degli italiani, esaminati parallelamente. Dall'analisi emerge come nelle professioni scarsamente qualificate gli italiani siano stati soppiantati dagli stranieri. Questo dato

⁶⁰ A. Venturini e C. Villosio, *Labour market effects of immigration : an empirical analysis based on Italian Data*, International Migration Papers, Social Protection Sector, International Migration Programme, International Labour Office, Geneva. Disponibile online all'indirizzo web : <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp69.pdf>

evidenzia quindi non tanto la competizione tra manodopera locale e manodopera straniera, quanto l'etnicizzazione di alcune professioni⁶¹.

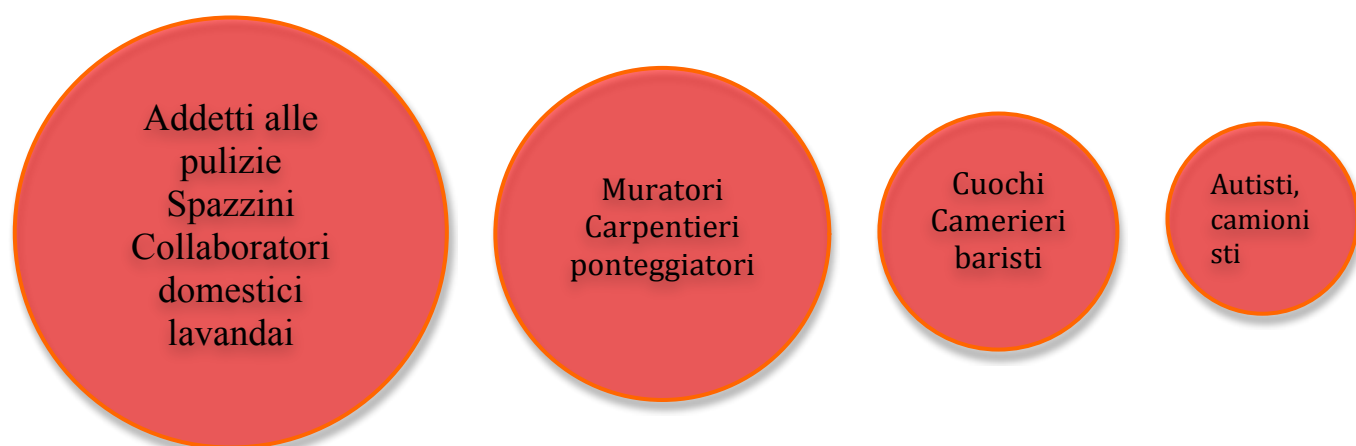
Dal 2007 al 2010 la presenza di manodopera straniera è cresciuta in modo abbastanza sostenuto: da 1.5 milioni di occupati di nazionalità straniera si è passati a poco più di due milioni. Ciò ha comportato un aumento del peso della componente straniera sulla forza lavoro, che è passata dal 6,5% del 2007 al 9,1% del 2010. In termini di variazioni percentuali, se l'occupazione degli italiani è diminuita del -4,3% (equivalenti a circa un milione di persone), gli stranieri sono aumentati del 38,5% (+ 578 mila persone).

Gli stranieri, come già precedentemente evidenziato, sono impiegati in lavori scarsamente qualificati. In particolare, oltre un terzo degli immigrati è occupato in professioni non qualificate e gli stranieri rappresentano un terzo di tutti i lavoratori impiegati in queste mansioni. Tra il 2007 e il 2010 il numero di stranieri impiegati in professioni *low skilled* è aumentato sensibilmente (356mila lavoratori in più), mentre per gli italiani la tendenza è inversa, infatti essi sono diminuiti di circa 33mila unità. Tra gli artigiani e gli operai specializzati la sostituzione è più evidente: a fronte di un calo nel numero di occupati italiani pari a 174mila unità, gli stranieri sono aumentati di 132mila unità.

Se si considerano le classi professionali (vedi allegato 2), oltre mezzo milione di immigrati lavora come addetto non qualificato nei servizi di pulizia (spazzini, collaboratori domestici, addetti alla pulizia nelle imprese), 226mila sono muratori, carpentieri e ponteggiatori, e 144mila sono cuochi, camerieri e baristi.

⁶¹ Vedi Allegato 1.

Prime 4 categorie di professioni occupate dagli stranieri nel 2010

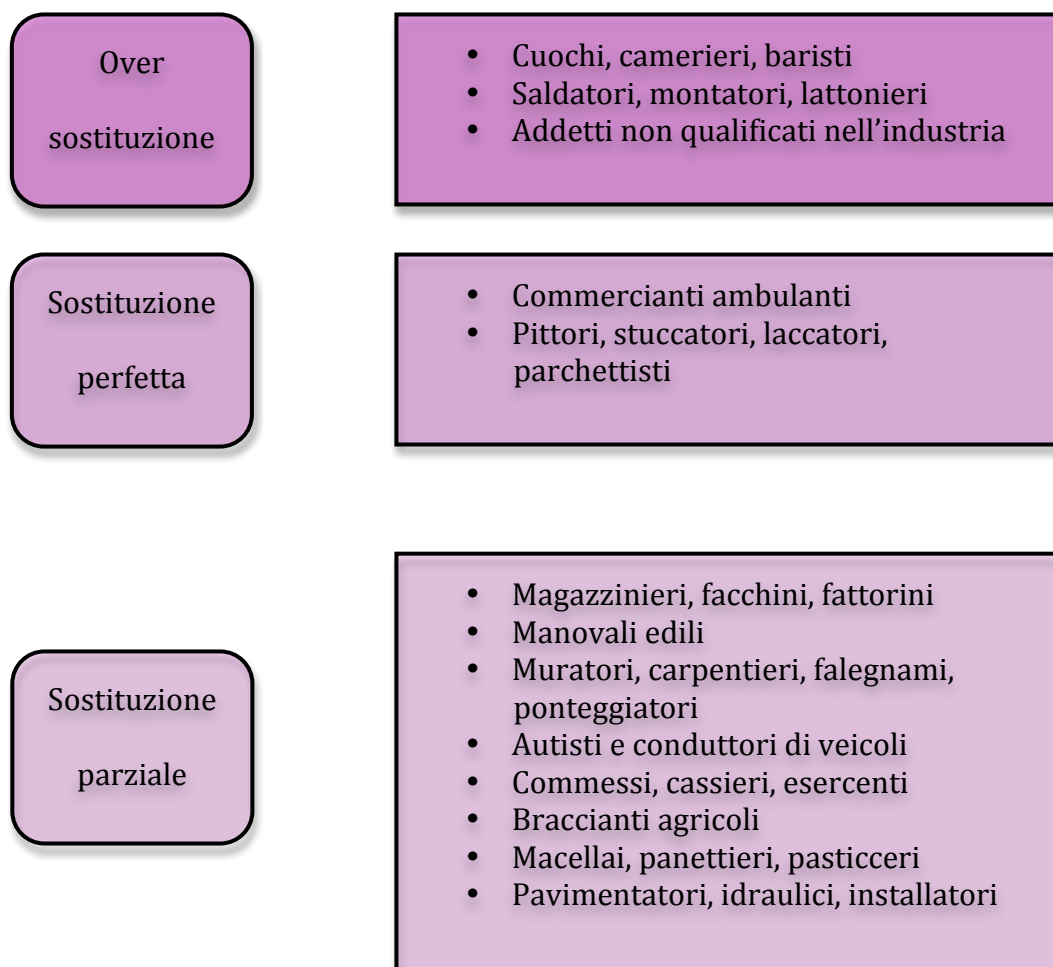


Gli stranieri costituiscono inoltre più della metà (52,4%) del personale non qualificato nei servizi di pulizia e simile e un terzo dei lavoratori non qualificati delle costruzioni (32,7%), il 30,9% degli operai specializzati e degli artigiani, il 30,3% del personale *low skilled* nei servizi turistici (addetti alle pulizie) e il 28,7% dei commercianti ambulanti (alimentari, ortofrutticoli e di altri manufatti).

Dunque, in tutte le 25 professioni che la Fondazione Leone Moressa prende in considerazione, si osserva la progressiva sostituzione della manodopera italiana, che è sempre meno disponibile a svolgere alcune mansioni, da parte di quella straniera. Le caratteristiche e l'intensità di questo cambiamento sono però differenti a seconda del tipo di occupazione. Per alcune professioni si osserva una *over sostituzione*, ossia i nuovi ingressi di stranieri hanno superato la contrazione del numero di lavoratori italiani, un dato che confermerebbe l'ipotesi di etnicizzazione di alcuni ambiti lavorativi non qualificati. Si tratta infatti delle professioni legate alla ristorazione (cuochi, camerieri e baristi), o delle professioni non qualificate nell'industria

(saldatori, montatori e lattonieri). Nel commercio ambulante e tra i pittori, i laccatori e i parchettisti si registra invece una *perfetta sostituzione*, ovvero l'afflusso dei lavoratori stranieri è prossimo a quello in uscita degli italiani.

La sostituzione tra lavoratori stranieri e italiani



Vi sono poi professioni in cui l'ingresso della manodopera immigrata non riesce a compensare gli abbandoni degli italiani e in cui la sostituzione è *parziale*. Dinamiche di questo tipo si evidenziano tra i magazzinieri, i manovali edili, gli operai specializzati nelle costruzioni, gli autisti, gli addetti alla vendita al minuto, i

braccianti agricoli, gli operai specializzati nella produzione alimentare e gli addetti alle rifiniture edili.

5.4.2 I salari dei lavoratori stranieri e la crisi economica

La lettura e l'interpretazione del fenomeno migratorio da parte della parte della pubblica opinione sembra essere strettamente legata ai temi e alle questioni di carattere economico. I sondaggi effettuati in diversi paesi hanno evidenziato come la percezione dei cittadini dell'immigrazione sia influenzata significativamente dall'andamento del mercato del lavoro, e in particolare dal livello di disoccupazione⁶². Uno dei nodi centrali è la competizione tra lavoratori autoctoni e stranieri e il suo effetto sulle condizioni contrattuali ed in particolare la preoccupazione più condivisa riguarda l'effetto dell'immigrazione sul livello dei salari: negli Stati Uniti la maggioranza dell'opinione pubblica (53%) ritiene che l'immigrazione abbia un effetto depressivo sui salari, così come in Spagna (55%) e nel Regno Unito (52%). In Italia invece la percentuale resta al di sotto del 50%, ma rimane tuttavia rilevante, attestandosi al 42%⁶³. Un dato significativo se si pensa che in Europa i salari sono maggiormente tutelati grazie all'azione dei sindacati rispetto agli Stati Uniti. Anche in ambito accademico il tema gode di un particolare

⁶² Iom, *World Migration Report 2011*, Genève, Iom, 2011. Disponibile online all'indirizzo web : http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2011_English.pdf

⁶³ Transatlantic Trends, *Immigration Survey 2011*, Disponibile online all'indirizzo web : http://www.gmfus.org/wp-content/blogs.dir/1/files/mf/timmigration_final_web32.pdf

attenzione, sia perché a partire dagli anni Ottanta molti paesi hanno registrato nuovi ed ingenti flussi migratori in entrata, sia perché la crisi sembra aver esasperato i limiti dei modelli di inserimento lavorativo degli stranieri nel mercato del lavoro di molti paesi, tra cui l'Italia. In particolari secondo l'Ismu il sistema economico italiano starebbe tentando di reagire alle difficoltà ricorrendo a un più largo impiego di manodopera straniera a basso costo. Secondo questa tesi l'immigrazione avrebbe quindi non solo il compito di sopperire alla carenza di offerta di lavoro per alcune posizioni, ma anche calmierare i salari⁶⁴.

Ciò che si evince per ciò che concerne l'Italia è la presenza di una consistente differenza tra le retribuzioni degli italiani e quelle degli stranieri, divario che, almeno in parte, sembra essere imputabile alla forte concentrazione dei migranti negli impieghi *low skilled* e alle difficoltà di maturare i requisiti necessari per gli avanzamenti di carriera. Le analisi condotte in Italia hanno dimostrato che nel medio-lungo periodo con la progressiva integrazione dei lavoratori migranti le differenze salariali con i lavoratori nativi tendono a ridursi⁶⁵. Il problema principale resta quindi quello dell'accesso dei lavoratori stranieri al mercato del lavoro regolare. L'attuale sistema che regola l'ingresso e la permanenza degli stranieri in Italia sembra invece non favorire l'integrazione e lo sviluppo del capitale umano dei lavoratori immigrati, penalizzando l'intero sistema economico.

⁶⁴ L. Zanfrini, *Il lavoro*, in Fondazione Ismu, *Diciottesimo Rapporto sulle migrazioni 2011*, Milano, Franco Angeli, 2011, pp. 109-110.

⁶⁵ E. Allasino, E. Reyneri, A. Venturini e G. Zincone, *La discriminazione dei lavoratori stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, in « International Immigration Papers », n.67, novembre 2004. Disponibile online all'indirizzo web : www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp67i.pdf

Le disuguaglianze tra i lavoratori autoctoni e i lavoratori immigrati si inseriscono in un quadro economico già da tempo critico. Ancora prima della crisi economica internazionale i salari reali italiani hanno conosciuto una fase di sostanziale stagnazione. Tra il 1999 e il 2000 a fronte di una crescita del Pil reale pari al 3,9%, i salari italiani sono aumentati solo dell'1,6%. In Francia nello stesso periodo l'aumento è stato del 2,2%, in Germania del 3% e nel Regno Unito del 6,2%. La recessione ha aggravato la situazione: tra il 2008 e il 2009 e il 2009 e il 2010 i salari italiani sono rimasti pressoché immobili, mentre le retribuzioni di alcuni paesi, come il Regno Unito e la Spagna, sono addirittura diminuite⁶⁶.

Nel 2011 la retribuzione media mensile di un dipendente straniero è di 973 euro, 316 euro in meno di un dipendente italiano (un differenziale pari a -24,5%). Rispetto allo stesso periodo del 2010 la situazione sembra essere sostanzialmente immutata: il salario medio mensile degli stranieri era infatti solo leggermente più alto, 987 euro, con un differenziale rispetto agli italiani di 294 euro.

Una parte di questo gap salariale è sicuramente dovuta al modello italiano di inserimento lavorativo degli immigrati, che privilegia le posizioni scarsamente qualificate e a basso reddito. La crisi in corso sembra però essere responsabile di un ulteriore declassamento occupazionale. Dal 2010 al 2011 la presenza degli immigrati tra i collaboratori domestici si è rafforzata e l'incidenza percentuale degli stranieri è passata dal 16,6% al 18,2%, con una crescita di 1,6 punti percentuali,

⁶⁶ Fondazione Leone Moressa, *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione, Immigrati: una risorsa in tempo di crisi*, Il Mulino, 2012.

mentre nello stesso periodo l'aumento del rapporto tra gli stranieri e il totale dei dipendenti è stato molto più contenuto (dal 10,5% all'11,3%).

L'area geografica di residenza, il genere, il settore di attività, la professione, la tipologia contrattuale e la classe di età sono variabili che influenzano significativamente il gap retributivo. Le disuguaglianze e le difficoltà che caratterizzano il sistema economico italiano si riflettono anche sulla condizione retributiva della manodopera straniera. I lavoratori del Sud Italia (italiani e stranieri) sono penalizzati dalle minori opportunità occupazionali, che si riflettono in un minor numero di ore lavorate annualmente e in una maggior instabilità⁶⁷.

*Retribuzione media mensile dei dipendenti stranieri e differenziale con gli italiani. IV trimestre 2011
(valori in euro e percentuali)*

	Retribuzione media netta mensile dei dipendenti stranieri (in €)	Differenza in € tra retribuzione dei dipendenti stranieri e italiani	Differenza % tra retribuzione dipendenti stranieri e italiani
Piemonte e V.A.	937	-346	-26,9%
Lombardia	1.073	-296	-21,6%
Trentino A.A.	1.093	-270	-19,8%
Veneto	1.048	-256	-19,6%
Friuli V.G.	1.113	-188	-14,4%
Liguria	956	-419	-30,5%
Emilia Romagna	1.027	-314	-23,4%
Toscana	967	-334	-25,7%
Umbria	891	-401	-31,1%
Marche	917	-301	-24,7%
Lazio	898	-443	-33,0%
Abruzzo	966	-281	-22,6%
Molise	731	-486	-40,0%
Campania	746	-503	-40,3%
Puglia	747	-405	-35,1%
Basilicata	749	-478	-38,9%
Calabria	674	-456	-40,4%
Sicilia	743	-415	-35,8%
Sardegna	996	-208	-17,3%

⁶⁷ M. Albisinni e F. Pintaldi, *L'impatto della crisi sul mercato del lavoro*, in Caritas-Migrantes, *Dossier statistico Immigrazione 2010*, Roma, Idos Edizioni, 2010, p. 243.

Proprio in queste regioni si registrano i maggiori divari retributivi tra italiani e stranieri, sia in valori assoluti che in termini percentuali. In Campania un dipendente straniero percepisce quasi 500 euro in meno di un dipendente italiano. In termini relativo la regioni con il differenziale più alto è la Calabria: la retribuzione degli stranieri è quasi il 60% della retribuzione media di un italiano. Al contrario nel Nord i salari sono mediamente più alti e le disparità (seppur sempre consistenti) meno rilevanti. I dipendenti stranieri che lavorano nel Mezzogiorno (con l'eccezione dell'Abruzzo e della Sardegna) percepiscono un salario significativamente inferiore non solo a quello dei cittadini italiani, ma anche a quello dei loro connazionali impiegati al Nord. Un cittadino straniero che lavora in Calabria percepisce il 40,5% in meno di un italiano che lavora nella stessa regione e il 39,4% in meno di un lavoratore straniero che lavora in Friuli Venezia Giulia. Una minor disuguaglianza nelle retribuzioni si registra invece nelle regioni del Nord Est, in particolare in Friuli Venezia Giulia con 188 euro di differenza e in Sardegna con 208 euro⁶⁸.

⁶⁸ Fondazione Leone Moressa, *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione, Immigrati: una risorsa in tempo di crisi*, Il Mulino, 2012.

5.4.3 Le rimesse

Storicamente l'Italia è un paese di emigrazione e proprio le rimesse hanno avuto un ruolo molto importante come volano dello sviluppo economico. In particolare, durante le fasi di maggiore crescita, quindi tra il 1895 e il 1913 e tra il 1950 e il 1970, le rimesse hanno consentito di allentare il vincolo di bilancio esterno. Verso la fine degli anni Ottanta, come già detto in precedenza, l'Italia si trasforma in un paese di immigrazione e a partire dal 1999 i trasferimenti verso l'estero hanno superato quelli in entrata.

In Italia, nel 2011, i trasferimenti di denaro dei lavoratori migranti verso i paesi d'origine sono tornati a crescere e hanno raggiunto i 7,4 miliardi di euro, una cifra pari allo 0,47% della ricchezza complessivamente prodotta a livello nazionale (Pil). Con l'eccezione del 2010, anno in cui per la prima volta si è registrato un calo nel volume delle rimesse pari al -2,6%, dal 2000 al 2011 il volume delle rimesse è aumentato costantemente e tra il 2010 e il 2011 il tasso di crescita, pari al 12,5%, è stato superiore a quello riscontrato tra il 2007 e il 2008 (+5,6%) e tra il 2008 e il 2009 (+5,8%). Durante l'ultimo decennio le somme inviate dai lavoratori immigrati verso l'estero sono aumentate del 1.156,5%, passando da poco più di 588 milioni di euro a 7,4 miliardi, mentre il valore del rapporto tra rimesse e Pil è passato dallo 0.05% del 2000, allo 0.27% del 2005 e allo 0.47 del 2011.

Bisogna però ricordare che la Banca d'Italia dal 2006 ha introdotto una nuova metodologia, che ha migliorato la qualità e l'attendibilità dei dati raccolti e inoltre l'incremento delle rimesse potrebbe anche essere ricondotto al maggior utilizzo dei

canali formali, dovuto in parte al calo dei costi dei trasferimenti. In particolare dal 1° ottobre 2009 al 15 febbraio 2011, i costi di invio delle rimesse sono diminuiti dell'1,33%⁶⁹.

Oltre un quarto del denaro inviato nel 2011 proviene da lavoratori stranieri residenti nel Lazio (28,8%), mentre il 21,3% proviene dalla Lombardia. Tutte le altre regioni inviano importi inferiori al 10% del totale. Tra le più importanti vi sono la Toscana (9,4%), il Veneto (6,8%) e l'Emilia Romagna (6,4%).

Uno degli aspetti da considerare è che gli importi medi inviati verso il paese d'origine variano a seconda della comunità nazionale⁷⁰. In particolare, i flussi diretti in Cina e nelle Filippine sono particolarmente elevate e buona parte dei trasferimenti della regione Lazio è diretta verso questi paesi. Nonostante nel complesso tra il 2010 e il 2011 si sia registrato un aumento del flusso di denaro inviato all'estero, in alcune regioni il volume è diminuito: in Puglia il volume delle rimesse è diminuito del 4,7%, in Sardegna del -3,8% e in Valle d'Aosta del -3%. Forti incrementi invece si sono registrati in Sicilia (+33,3%), in Campania (+24,9%) e in Veneto (+17,8%)⁷¹.

Secondo i dati della Banca d'Italia, più della metà delle somme inviate dai lavoratori immigrati è destinata ai paesi dell'Asia (52%), per un importo complessivo pari a 4 miliardi di euro; circa un quarto è destinato ai paesi europei, mentre l'11,5% è diretto in Africa e una cifra poco più superiore al 12% nel continente americano. Se si

⁶⁹ D. Frigeri, www.mandasoldiacasa.it: il database italiano dei costi delle rimesse. *Analisi dei dati*, 1 giugno 2011, disponibile sul sito www.mandasoldiacasa.it

⁷⁰ A. Ferro e D. Frigeri, *Dualità e complementarietà delle rimesse tra percorsi di valorizzazione in patria e inclusione finanziaria in Italia*, in Fondazione Ismu, *Quindicesimo rapporto sulle migrazioni 2009*, Milano, Franco Angeli, 2009, pp. 256-257.

⁷¹ Fondazione Leone Moressa, *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione, Immigrati: una risorsa in tempo di crisi*, Il Mulino, 2012.

osserva la dinamica dell'ultimo biennio (2010-2011) si può notare come la crescita abbia riguardato praticamente tutti i continenti, con l'unica eccezione dell'Oceania, che ha registrato un declino del 7% nel volume delle rimesse. L'incremento ha riguardato per lo più i flussi diretti verso l'Asia (+23,4%), mentre l'America ha registrato una crescita più limitata (+5,2%), anche se il valore è sicuramente positivo se si considera il significativo calo intercorso tra il 2009 e il 2010 (-16%).

In leggera ripresa anche i trasferimenti verso il continente africano: dopo la diminuzione del 2010 (-4,5% rispetto al 2009), nel 2011 si è registrato un incremento del 3.1%. La Cina ha ricevuto oltre un terzo dei 7,4 miliardi inviati dai lavoratori stranieri verso i paesi d'origine nel 2011, per un totale di circa 2,5 miliardi di euro. I flussi diretti in Romania e nelle Filippine rappresentano il 12,1% e l'8,1% del totale delle rimesse. Tra le principali destinazioni vi sono anche il Marocco (quasi 300mila euro) e Il Bangladesh (290mila euro).

Macroaree di destinazione. Anno 2011

Macro Area	Var. % 2010-2011
Africa	3,1
America	5,2
Asia	23,4
Europa	1,6
Oceania	-7,0
Totale	12,5

Elaborazione dati Fondazione Leone Moressa su dati Banca d'Italia.

5.4.4 Tutela sul lavoro: l'adesione ai sindacati

Da decenni in Italia si registra un costante aumento delle adesioni dei lavoratori stranieri ai sindacati, soprattutto confederali, tanto che questo fenomeno può essere considerato uno dei più significativi indicatori d'inserimento e stabilizzazione dei migranti. Si tratta di una tendenza che trova le sue ragioni nell'attività quotidiana svolta soprattutto dalle tre confederazioni sindacali, Cgil, Cisl e Uil, sia a livello locale, sia a livello nazionale. Considerando dell'importante svolta avvenuta a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, che segna l'inizio, soprattutto da parte dei sindacati confederali, di un'attività volta alla tutela degli immigrati in quanto lavoratori, superando di fatto l'approccio assistenziale. A partire da quegli anni, a fronte della sempre più crescente presenza dei migranti nelle imprese, i sindacati si sono ritrovati a far fronte ad una richiesta di tutela dei migranti in quanto lavoratori stabilmente inseriti nelle imprese ed intenzionati a restare tali e ad esercitare i loro diritti di lavoratori. A tal proposito, una delle ragioni che ha maggiormente attratto i migranti era, oltre alla maggior propensione delle imprese a offrire condizioni regolari di lavoro e al basso tasso di disoccupazione, anche la presenza storicamente radicata di un sindacato attento al rispetto delle normative giuridiche e contrattuali.

I migranti che decidevano di stabilirsi in Italia erano anche quelli più consapevoli dei loro diritti e dei loro doveri, in quanto lavoratori che avrebbero contribuito allo sviluppo economico e sociale di un paese. Proprio da tale consapevolezza veniva la decisione di iscriversi ad un sindacato.

Ciò ha determinato l'elaborazione di una strategia da parte dei sindacati nei confronti dei lavoratori migranti, tesa soprattutto alla lotta contro la discriminazione. Difatti, vi erano delle condizioni di fatto nel mercato del lavoro italiani che imponevano un tale comportamento: infatti, una delle caratteristiche del lavoro dei migranti in paesi a capitalismo maturo è stata individuata nei cosiddetti lavori delle “cinque P”: *pesanti, pericolosi, precari, poco pagati, penalizzati socialmente*.

Ma quanti sono gli iscritti? Per quanto riguarda la Cgil, secondo la quale su 2.778.558 di iscritti attivi nel 2011, ovvero escludendo i pensionati, si attestano a 398.587, rappresentando circa il 14% del totale. In alcune confederazioni come la FILLEA (Federazione Italiana Lavoratori Legno Edili e Affini) raggiungono quasi il 30%⁷².

Per ciò che concerne la Cisl, su 2.284.045 di iscritti attivi, i migranti raggiungono i 385.887 mila. Infine per la Uil, su 1.328.583 iscritti attivi, sono 217.816 i lavoratori migranti iscritti. Dunque la rappresentanza dei lavoratori migranti è sicuramente ampia ed ancora più importante è la constatazione che sia avvenuta una effettiva integrazione nel tessuto sociale ed economico italiano di questi migranti. Certo, questo non significa che chi non è iscritto non lo sia, anzi. La scelta di tesserarsi ad un sindacato dipende anche dal tipo di impiego che si occupa e dunque dalla presenza dei sindacati in quel particolare contesto. In ogni caso, è assodata la presenza consistente di lavoratori migranti sul territorio italiano, fatto che dovrebbe implicare una riflessione profonda da parte dei sindacati, i quali dovrebbero/potrebbero migliorare e potenziare i servizi rivolti a questi soggetti, oltre che contribuire alla loro

⁷² CGIL, sono già 300 mila gli immigrati iscritti al sindacato, il 10% dei tesserati non pensionati ed aumentano del 20% l'anno, <http://www.cgil.it/DettaglioDocumento.aspx?ID=12558>

integrazione attraverso una potenziale pressione sui governanti presenti e futuri affinché adottino riforme e politiche più favorevoli alla partecipazione attiva dei migranti alla vita pubblica, alla lotta contro la xenofobia e il razzismo, dando così quel giusto valore ai migranti, in quanto cittadini stranieri E italiani.

Inoltre, una parola deve essere spesa per la funzione degli istituti di patronato e di assistenza sociale, soggetti di diritto privato che esercitano una funzione di utilità pubblica. Costituiti nell'immediato dopoguerra, sono stati regolamentati dalla legge n.152 dl 30 marzo 2001. Le associazioni di lavoratori operanti sul territorio italiano possono, in presenza di determinate garanzie, promuovere gli stessi patronati. Ed infatti, spesso le due istituzioni lavorano fianco a fianco, cercando di rendere il servizio il più efficace possibile. La funzione dei patronati consiste nell'assistere gratuitamente, anche a livello di contenzioso, i lavoratori e i pensionati per quanto riguarda le pratiche in materia previdenziale, socio-assistenziale, gli infortuni e le malattie professionali, sia in Italia, immigrati compresi, che all'estero con la possibilità di accesso alle banche dati degli enti preposti all'erogazione delle prestazioni.

Per quanto riguarda i migranti, oltre all'assistenza prestata loro come lavoratori, i patronati intervengono, sempre a titolo gratuito, anche per assistere le pratiche di concessione o rinnovo del permesso di soggiorno o di ricongiungimento, come pure in occasione dei decreti flussi e dei provvedimenti di regolarizzazione⁷³.

⁷³ Caritas/Migrantes, 21° Rapporto *Dossier Statistico Immigrazione 2011*, IDOS edizioni.

5.5 Lo sfruttamento dei migranti lavoratori: l'inadeguatezza del sistema flussi

In Italia, come altrove, ci sono stati e purtroppo continuano ad esserci molti casi di sfruttamento lavorativo, perpetuato da “caporali” nei confronti, solitamente, di migranti che arrivano nel nostro paese per lavorare stagionalmente. L'agricoltura è chiaramente il settore per eccellenza della stagionalità ed è anche uno dei campi in cui si registrano più casi di sfruttamento. Essa dipende fortemente dalla manodopera migrante ed infatti i dati del 2010 confermano quanto detto: il 23,6% dei migranti regolari hanno svolto attività lavorative nel settore agricolo. Tuttavia le statistiche non tengono conto di un'altra parte di lavoratori migranti, ovvero gli irregolari e i “lavoratori non dichiarati” (lavoratori il cui datore di lavoro non ha dichiarato il rapporto lavorativo alle autorità competenti al fine di evitare il regolare pagamento di tasse e contributi).

Ma il fatto che vi sia sfruttamento non dipende soltanto dal datore di lavoro, ma anche e soprattutto dall'impostazione del sistema italiano del “decreto flussi”.

Infatti, i datori di lavoro per poter assumere uno straniero non comunitario devono seguire una determinata procedura: il datore deve richiedere allo sportello unico per l'immigrazione un'autorizzazione a impiegare un lavoratore non comunitario con una proposta di “contratto di soggiorno” in cui si impegna a garantire un alloggio adeguato e a pagare le spese del viaggio di ritorno del lavoratore. Essendoci la precedenza per i lavoratori italiani per quanto riguarda l'idoneità all'offerta di lavoro, una volta verificato che nessun lavoratore italiano o comunitario è interessato al

lavoro, lo sportello unico per l'immigrazione può rilasciare l'autorizzazione, ovvero il “*nulla osta al lavoro*”, nei limiti delle quote stabilite nel *decreto flussi*. In base a questa procedura, le autorità consolari italiane nel paese di origine del lavoratore migrante rilasciano un visto d'ingresso. Dopo l'arrivo in Italia, il lavoratore migrante deve recarsi allo sportello unico per l'immigrazione per firmare il contratto di soggiorno e richiedere un permesso di soggiorno, i quali hanno una validità di due anni in caso di lavoro subordinato.

La procedura per ottenere un permesso di soggiorno per lavoro stagionale è simile alla procedura per ottenere un permesso di soggiorno per lavoro subordinato. La domanda per il nulla osta al lavoro viene sempre presentata dal datore di lavoro e sempre nei limiti delle quote di entrata stabilite dal decreto flussi le autorità valutano se rilasciarlo o meno. Quando e se il datore di lavoro riceve l'autorizzazione, il lavoratore può fare domanda per un visto d'ingresso che, una volta ottenuto, deve essere convertito in un permesso di soggiorno entro otto giorni dall'arrivo in Italia. Ma tutto questo processo non si espleta in un tempo limitato, anzi. Le procedure burocratiche possono durare fino a nove mesi tra la presentazione della domanda e il rilascio del nulla osta. Di conseguenza, l'idea che i datori di lavoro in Italia reclutino lavoratori migranti quando essi si trovino ancora nel loro paese d'origine, quando in realtà potrebbero reclutare migranti che si trovano già in Italia, nonostante siano in posizione irregolare, è stata criticata come irrealistica. Questo vale in particolare per i lavori *low skilled*, come appunto quelli tipicamente svolti da lavoratori migranti, stagionali e non, in agricoltura, turismo ed edilizia.

Anche quando il datore di lavoro si presenta disponibile a concludere un contratto di soggiorno con un migrante irregolare, i permessi di soggiorno per lavoro subordinato o stagionale non possono per legge essere rilasciati a lavoratori migranti che si trovino già in Italia irregolarmente. Di conseguenza i lavoratori migranti irregolari non hanno alcuna scelta se non quella di lavorare in nero.

Se poi a tutto ciò si aggiunge il fatto che i lavoratori migranti stessi non possono fare domanda per un permesso di soggiorno senza l'approvazione di un datore di lavoro e che le quote d'ingresso stabilite rimangono sempre al di sotto del reale fabbisogno di manodopera, non si può far altro che dedurre che il sistema non funziona, o comunque rimane carente sia per quanto riguarda la partecipazione e la tutela del lavoratore migrante sia per quanto riguarda l'efficacia in termini di fabbisogno di manodopera e di utilità economica.

Secondo il rapporto di Amnesty International, *Volevamo braccia e sono arrivati uomini, Sfruttamento lavorativo dei braccianti agricoli migranti in Italia*, le organizzazioni della società civile che lavorano a stretto contatto con i lavoratori migranti hanno rilevato che, a causa delle mancanze del sistema del “decreto flussi”, gli arrivi in Italia di lavoratori migranti solo dopo essere stati assunti dal datore di lavoro quando si trovavano ancora nel loro paese d'origine sono la minoranza. Entrare nel paese irregolarmente e/o trascorrere un periodo di soggiorno irregolare sono fasi quasi “normali” caratterizzanti l'esperienza migratoria in Italia o altrove. La maggior parte dei lavoratori migranti provenienti da paesi terzi arriva in Italia con un visto diverso da quello per lavoro subordinato, o irregolarmente. Tenuto conto che sia i canali migratori regolari sia i meccanismi permanenti di regolarizzazione sono

insufficienti, il sistema del “decreto flussi” è diventato, di fatto, un mero meccanismo di regolarizzazione periodico e ufficioso. I datori di lavoro fanno domanda per ottenere un nulla osta e un permesso di soggiorno per i loro eventuali dipendenti migranti irregolari che chiaramente si trovano già in Italia, spesso in cambio di denaro. Quando invece il datore di lavoro non è disponibile a “regolarizzare” la posizione del lavoratore migrante, la documentazione necessaria viene ottenuta attraverso delle “agenzie” o altri individui, ancora in cambio di denaro. Se e quando il datore di lavoro, esistente realmente o meno, riceve il nulla osta, i migranti devono così tornare nel paese di origine per ritirare il visto d’ingresso e successivamente rientrare in Italia. In questo modo i migranti, essendo totalmente dipendenti dalla disponibilità del datore di lavoro a fare domanda per i documenti necessari, vengono coinvolti in sistemi illegali e che sopravvivono grazie alla debole e vulnerabile condizione dei migranti stessi.

Per ciò che concerne il diritto da parte dei lavoratori migranti di ricorrere in giudizio contro eventuali forme di sfruttamento nei loro confronti, la legislazione italiana permette il diritto all’accesso alla giustizia a tutti i cittadini stranieri in termini ampi, compreso l’accesso alla “tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi” e la non-discriminazione nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell’accesso ai servizi pubblici. Ma nonostante il diritto all’accesso alla giustizia sia formalmente garantito a tutti i migranti, la vera e propria messa in atto di questi diritti è seriamente limitata. Riguardo ai diritti derivanti da occupazioni precedenti tra i quali per esempio paghe e contribuzioni previdenziali arretrate, il Comitato di esperti dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) ha raccomandato al governo

italiano di emendare la legislazione attuale in modo da assicurare che ai lavoratori migranti che si oppongono a un ordine di espulsione per rivendicare diritti derivanti da occupazioni precedenti sia permesso di rimanere nel paese per tutta la durata del procedimento⁷⁴. Nel marzo 2012, esprimendo preoccupazione per la *“mancanza di appropriata protezione giuridica per i migranti, in particolare contro lo sfruttamento o condizioni di lavoro ingiuste”*, il Comitato delle Nazioni Unite sull’eliminazione della discriminazione razziale ha raccomandato che l’Italia *“modifichi la legislazione in modo da permettere ai migranti senza documenti di rivendicare i diritti derivanti da occupazioni precedenti e di presentare denunce indipendentemente dalla situazione migratoria”*⁷⁵.

Ancora più grave è chiaramente la situazione dei migranti irregolari, per i quali l’accesso alla giustizia è fondamentalmente negato: l’introduzione del reato di ingresso e soggiorno, all’interno del cosiddetto “pacchetto sicurezza”, risalente al 2008, ha fatto sì che in caso di intenzione di denunciare un caso di sfruttamento e simili da parte di un migrante irregolare si inneschi automaticamente l’obbligo di ogni pubblico ufficiale di denunciare alle autorità giudiziarie o di polizia ogni reato di cui ha ricevuto notizia. Di conseguenza, per la paura delle ripercussioni che ci potrebbero essere, i migranti irregolari non contattano le autorità e restano quindi coinvolti in una spirale di illegalità dalla quale emergere è quasi impossibile.

⁷⁴ ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Direct Request concerning the Migrant Workers (Supplementary provisions) Convention, 1975 (No. 143): Italy, adottato nel 2009.

⁷⁵ Comitato delle Nazioni Unite sull’eliminazione della discriminazione razziale, Concluding observations: Italy, UN Doc. CERD/C/ITA/CO/16-18, 9 marzo 2012, para23.

Questa situazione a livello giudiziario ha effetti negativi anche sulle misure previste per proteggere i diritti dei lavoratori migranti, tra le quali il sistema di ispezioni sul lavoro e il sistema dei permessi basato sull' articolo 18 del Testo Unico per le vittime di tratta per sfruttamento lavorativo. Gli ispettori del lavoro italiani sono responsabili del contrasto al lavoro non dichiarato, compreso quindi il lavoro dei lavoratori migranti irregolari. L'adozione del reato di "ingresso e soggiorno irregolare" ha aggravato la situazione, poiché gli ispettori del lavoro, così come gli altri pubblici ufficiali, hanno dal 2009 l'obbligo di denunciare gli immigrati irregolari alle autorità competenti. Il Comitato di esperti dell'OIL ha dunque raccomandato al governo italiano di adottare misure per distinguere i poteri e i metodi di lavoro degli ispettori del lavoro da quelli degli ufficiali di altri organi responsabili per il contrasto al lavoro irregolare e per il controllo delle migrazioni. Finora le autorità italiane non hanno adottato alcuna misura in risposta a tale raccomandazione⁷⁶.

Secondo l'articolo 18 del Testo unico sull'immigrazione, i cittadini stranieri che siano vittime di tratta ricevono un "permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale", che permette loro di beneficiare di programmi di assistenza e integrazione sociale. Fino al luglio 2012, il sistema dei permessi di soggiorno per Articolo 18 è stato il principale sistema di protezione per i lavoratori migranti, vittime di sfruttamento sul lavoro. Su 700 casi di sfruttamento sul lavoro registrati presso il

⁷⁶ Comitato di esperti dell'OIL, *Observation concerning Labour Inspection Convention*, 1947 (No. 81):Italy, adottato nel 2009.

Dipartimento Pari Opportunità del governo, tra gennaio e dicembre 2011, sono stati rilasciati solo 117 permessi legati alle protezioni dell'articolo 18 (16.7%)⁷⁷.

Tuttavia, il 16 luglio 2012 è entrata in vigore la cosiddetta “Legge Rosarno”, il decreto legislativo n. 109, attuativo della direttiva europea 2009/52/CE, che introduce delle aggravanti al crimine dell'impiego di lavoratori migranti irregolari ed in particolare in “condizioni lavorative di particolare sfruttamento”, quali il pagamento del costo di rimpatrio, dei contributi non precedentemente versati e di multe molto alte, che potrebbero anche arrivare a compromettere l'attività dell'azienda.

La Legge dispone anche che sia rilasciato un permesso di soggiorno per motivi umanitari ai lavoratori migranti vittime di “particolare sfruttamento lavorativo”; essi però devono comunque denunciare il datore di lavoro e cooperare nel procedimento penale, cosa che potrebbe compromettere nuovamente l'accesso alla giustizia, mettendo il migrante irregolare sempre in una posizione rischiosa.

La Legge Rosarno, inoltre, ha omesso di adottare alcune misure non penali contro i datori di lavoro di migranti irregolari tra le quali l'esclusione dai sussidi pubblici, inclusi i finanziamenti dell'Unione Europea, dalla partecipazione ad appalti pubblici, la chiusura degli stabilimenti o ritiro delle licenze e l'imposizione dell'obbligo del pagamento delle retribuzioni arretrate ai lavoratori migranti irregolari⁷⁸.

⁷⁷ Relazione tecnica, annessa allo Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2009/52/CE, trasmesso al Senato il 17 aprile 2012.

⁷⁸ ASGI, Osservazioni allo schema di Decreto Legislativo recante attuazione della Direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, 14 maggio 2012, p3.

5.6 Un caso pratico: l'Azienda Lazzaro in Piemonte

Grazie allo stage presso la Camera del Lavoro provinciale di Torino sono venuta a conoscenza di un caso particolarmente allarmante in Piemonte, nella Provincia di Alessandria: esso riguarda l'azienda ortofrutticola Lazzaro, la quale per un tempo piuttosto lungo e che ricopre non solo mesi, ma anni, ha sfruttato lavoratori stranieri ai quali, inoltre, da tempo non veniva loro pagato lo stipendio.

I 40 migranti, di cui 12 sono donne, coinvolti nella suddetta vicenda provengono per la maggior parte dal Marocco, dall'area di Khémissett, verso il Nord del Paese, vicino a Rabat e a Meknés. Secondo le dichiarazioni che un responsabile della Camera del Lavoro di Alessandria, che citerò qui in forma anonima, mi ha rilasciato, circa il 90% di queste persone è analfabeta e non parla l'italiano, informazione che successivamente servirà per capire le dinamiche dell'accaduto.

I lavoratori migranti in questione incominciarono a protestare nel giugno del 2012 per il mancato pagamento degli stipendi che li aveva portati alla fame e alla disperazione. L'azienda Lazzaro reagì, chiamando i Carabinieri: sembra un atto di ammissione di colpevolezza, ma in realtà non lo è. Viste le poche risorse delle quali la caserma dei Carabinieri disponeva, sia per effetto della crisi economica sia per il risultato di precedenti politiche governative mirate al risparmio, il rapporto che essa aveva instaurato con l'azienda era di "assistenza reciproca": l'azienda forniva ai Carabinieri frutta e verdura a gratis e carburante a prezzi convenienti (per gli agricoltori costa meno rispetto a quello venduto al dettaglio dai benzinai), in modo tale da evitare eventuali controlli sull'attività lavorativa. Questo rapporto di mutua assistenza ha

portato chiaramente alla formazione di accordi impliciti attraverso i quali l'uno non avrebbe "disturbato" o "intralciato" il lavoro dell'altro. Dunque nel momento in cui l'azienda chiamò i Carabinieri, essa intendeva solo ed esclusivamente ricevere assistenza nel sedare la rivolta dei migranti, non di certo costituirsi alle autorità per i reati commessi. Ma il gruppo di lavoratori aveva già contattato la Camera del Lavoro di Alessandria, la quale come tutte le sedi locali d'Italia svolge attività di assistenza ai migranti, i quali a loro volta incominciano così a conoscere il sindacato, le sue funzioni e i suoi servizi, istaurando con quest'ultimo un rapporto di fiducia. Dunque grazie all'intervento della CGIL di Alessandria, l'azienda Lazzaro è stata costretta ad ammettere le irregolarità, che non consistevano soltanto nel non aver pagato gli stipendi da più di qualche mese, ma anche nell'aver sfruttato manodopera straniera irregolarmente soggiornante in Italia.

Grazie all'intervista da me condotta all'avvocato Lorenzo Trucco, del foro di Torino, oltretutto presidente dell'ASGI, Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, sono riuscita a ricostruire l'iter procedurale applicato a questo caso: innanzitutto, il caso si divide in penale e lavorativo, ovvero in una procedura penale presso il Tribunale ordinario di Alessandria e in una vertenza lavorativa portata avanti dalla CGIL immigrazione sempre di Alessandria.

Per ciò che concerne la denuncia penale, la competenza era inizialmente del Tribunale ordinario di Alessandria, il quale aveva stabilito la sussistenza di casi di schiavitù. Questo fatto ha portato allo spostamento della competenza dal Tribunale di Alessandria a quello di Torino e al coinvolgimento della DIA, Direzione Investigativa Antimafia.

Il Tribunale di Torino, in collaborazione con la DIA, non ha riscontrato lo stato di soggezione continua, dunque di schiavitù, per cui il caso è di nuovo passato di competenza al Tribunale di Alessandria, il quale però è stato accorpato a quello di Tortona, dunque i tempi di risoluzione della questione si prospettano veramente lunghi.

Dei 40 lavoratori migranti, solo 7 persone erano state assunte con regolare contratto stagionale, tutte le altre lavoravano in nero.

Proprio a causa di questa irregolarità l'Azienda avrebbe dovuto chiudere i battenti, ma grazie ad un escamotage è riuscita a mantenere attiva la produzione: per legge in questi casi vi è la possibilità di "recuperare" credibilità e soprattutto di evitare la pesante sanzione della chiusura assumendo i lavoratori senza contratto. Ecco che la Lazzaro procede con l'assunzione di tutti i lavoratori, anche quelli irregolarmente soggiornanti, ma solo per un giorno. Nonostante la brevità del contratto stabilito dall'azienda, il sotterfugio funziona e a livello legale l'attività potrà proseguire indisturbata.

Ma da chi sono stati firmati questi contratti, visto che la maggior parte dei lavoratori migranti è analfabeta? Ecco dunque che la verità viene a galla: durante le indagini si scopre che le firme sono state falsificate, poiché dalle perizie calligrafiche non risulta esserci una effettiva corrispondenza tra le firme apposte sui contratti e le firme dei lavoratori migranti.

Ritornando alla competenza del Tribunale di Torino, oltre a non aver riconosciuto l'effettiva sussistenza del reato di schiavitù, esso ha stabilito invece l'esistenza del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, previsto dall'articolo 603

bis del codice penale italiano, il così detto “caporalato”. La suddetta norma sanziona *“chiunque svolga un'attività organizzata di intermediazione, reclutando manodopera o organizzandone l'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia, o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori, il quale è punito con la reclusione da cinque a otto anni e con la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato.”*

Ciò che costituisce indice di sfruttamento è la sussistenza di una o più delle seguenti circostanze: *la sistematica retribuzione dei lavoratori in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato; la sistematica violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie; la sussistenza di violazioni della normativa in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro, tale da esporre il lavoratore a pericolo per la salute, la sicurezza o l'incolumità personale; la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza, o a situazioni alloggiative particolarmente degradanti.*

Il Tribunale di Torino oltretutto ha stabilito l'esistenza dell'aggravante, la quale comporta l'aumento della pena da un terzo alla metà e viene applicata nel momento in cui il numero di lavoratori reclutati sia superiore a tre, uno o più soggetti reclutati siano minori in età non lavorativa e i lavoratori siano esposti a situazione di grave pericolo, riguardo alle prestazioni da svolgere e alle condizioni lavorative. L'aggravante è stata introdotta dalla legge 109 del 16 luglio 2012 che ha recepito la direttiva europea 52/2009/CE, la quale introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi

il cui soggiorno è irregolare. Proprio grazie a codesta direttiva, che prevede il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari allo straniero particolarmente sfruttato che denuncia il suo datore di lavoro, è riuscito in tempi brevi a concedere questo stesso permesso a sei lavoratori migranti, prima irregolarmente soggiornanti sul territorio italiano. Questo fatto costituisce un precedente importante per la giurisprudenza italiana, la quale vede per la prima volta applicata la norma riguardante il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari in situazioni di sfruttamento lavorativo, nonostante la decisione del Tribunale di Torino non sia quella definitiva.

Per ciò che concerne invece la vertenza lavorativa, la Camera del Lavoro di Alessandria ha cercato di aprire un canale di trattativa con l'azienda per evitare di ricorrere al tribunale, ma solo per tre lavoratori migranti essa è andata a buon fine. Si stima che la cifra complessiva dovuta ai lavoratori stranieri ammonti a circa un milione di euro.

Da tutto ciò si evince l'esistenza di una situazione a dir poco complicata, che coinvolge non solo i lavoratori migranti ma anche il sistema istituzionale.

CONCLUSIONI

Nell'articolo 15, comma 3, della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, dedicato alla Libertà professionale e al diritto di lavorare, viene esplicitamente detto che *“i cittadini dei paesi terzi che sono autorizzati a lavorare nel territorio degli Stati membri hanno diritto a condizioni di lavoro equivalenti a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione”*. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la suddetta Carta ha assunto lo stesso valore vincolante dei trattati. Ecco quindi che i suoi articoli diventano, per tutti gli Stati Membri, un riferimento giurisprudenziale obbligatorio. Secondo quanto detto fin'ora, si potrebbe concludere che l'Europa sta proseguendo nella sua evoluzione riguardante una politica di integrazione lavorativa sostanzialmente su due vie parallele: la prima garantisce ed estende l'applicabilità dei diritti dei cittadini lavoratori comunitari ai migranti provenienti da paesi terzi che risiedono in Europa, anche se con pochi strumenti applicativi; la seconda vede una frammentazione relativa alle politiche che invece in ogni Stato europeo vengono applicate nei confronti della parte di popolazione qui considerata. Sembra non sussistere, quindi, quella armonizzazione di politiche rivolte all'immigrazione lavorativa, data l'enorme differenza di concepimento e applicazione delle normative tra Stato e Stato.

Come illustrato precedentemente, soltanto tra la Spagna e l'Irlanda vi è una distanza reale nella concezione di appartenenza di un migrante lavoratore alla vita non solo lavorativa ma attiva in generale: per la prima la logica per la quale una persona contribuisce allo sviluppo della stessa nazione attraverso un contributo lavorativo e

attraverso il pagamento delle imposte, ha il diritto di accedere ed usufruire di tutti i servizi, indipendentemente dalla sua provenienza. In Irlanda, il requisito fondamentale per poter accedere a tutti i servizi previsti dal sistema del welfare riguarda la dimostrazione di un effettivo appartenenza all'Irlanda stessa, che deve dunque essere "il centro d'interesse" attorno al quale orbita la vita della persona.

Certamente un qualsiasi processo di standardizzazione di politiche a livello europeo non può essere pensato in breve tempo, né tantomeno si può pretendere un raggiungimento dell'obiettivo senza ostacoli e difficoltà. D'altronde, esso presuppone un accordo da parte di tutti gli Stati Membri, che come risultato vedranno una diminuzione del loro potere sovrano, ceduto in quella parte all'istituzione Europa.

Ma in merito al tema dell'immigrazione, tanto è stato fatto soprattutto per ciò che concerne la messa in sicurezza delle frontiere europee. Come è noto, i sistemi di controllo e di pattugliamento sono stati implementati e ad essi sono stati indirizzati ingenti fondi, questo al fine di proteggere gli Stati Membri dall'arrivo di flussi migratori, i quali sono concepiti come insiemi di persone potenzialmente criminali, che andrebbero dunque a minacciare la sicurezza del territorio europeo.

Se si ripercorre con attenzione l'evoluzione della normativa europea sull'immigrazione, le parole che ricorrono più spesso nei documenti ufficiali non sono legate al concetto di "parità", ma anzi ai concetti di "sicurezza" e "difesa", a loro volta collegate all'obiettivo di "protezione": ne è dimostrazione concreta la lotta, attraverso tutti i mezzi a disposizione, contro un'immigrazione resa sempre più "illegale" dai testi e dalle pratiche e il dispiegamento di un controllo repressivo soprattutto frontaliero, con la creazione conseguente di veri e propri muri, sia

virtuali che materiali. Non solo: questa qualificazione d'”illegale”, è diventata, non a caso, un aggettivo ricorrente, insieme al termine “clandestino”, con il quale si alimenta un pregiudizio che va ad influenzare lo status di straniero.

L'ascesa e l'onnipresenza stessa di questa xenofobia diventata istituzionale produce l'immagine paradossalmente semplificata di un nuovo profilo di migrante, il quale è visto più come un approfittatore anziché come un lavoratore. Come si può non constatare questa tendenza, quando esiste nel linguaggio ufficiale il concetto di “paese a rischio migratorio”, che non fa altro che designare la popolazione di paesi terzi, come per esempio l'Algeria o il Marocco, come una minaccia.

La circolazione di persone è diventata più complessa e più varia: le cause associate alla decisione di partire e lasciare il proprio paese d'origine sono tante e constano, per esempio, il ricongiungimento familiare, la domanda di protezione internazionale, la volontà di proseguire gli studi in altri paesi, la ricerca di un impiego o solamente l'attrazione per l'avventura o il senso di libertà. Questa diversità senza precedenti dei motivi e delle rotte migratorie tende a essere inglobata nella sola caratteristica di migrante abusivo e frodatore, e quindi sospetto. Che si tolleri dunque questa *immigrazione subita*, specialmente all'interno degli impieghi che i nazionali non vogliono più assumere e in larga misura nel lavoro sommerso, è un fatto.

Ebbene, innanzitutto due obiezioni mi sento di fare: la prima riguarda il timore che tutto questo concentramento di ideologie e denaro venga indirizzato al solo aspetto delle migrazione definite illegali; la seconda è conseguente alla prima, ovvero che la mancanza di sistemi di accoglienza ed effettiva integrazione porti a situazioni di disagio sociale talmente radicato da non riuscire a porvi rimedio.

Il razzismo a livello europeo, la frammentazione e la paura dello straniero vengono relativamente calmierati dal bisogno economico di manodopera e dall'esigenza di rinnovare la società europea, soprattutto demograficamente. Solo negli ultimi recenti anni infatti le istituzioni europee hanno incominciato ad aprire spazi di libertà ed iniziativa nel contesto dell'immigrazione: la parola "risorsa" incomincia a ripresentarsi più volte, ma contornata da un alone di opportunismo che rende falso e ipocrita l'altro concetto ad essa legato, ovvero quello di "integrazione".

Questa dualità di tendenza si è scontrata con l'attuale crisi economica, che ha illuminato chiaramente la zona d'ombra caratterizzata dall'assenza di concreti strumenti e programmi indirizzati alla piena inclusione sociale dei migranti all'interno delle società europee. Già di per sé la recessione produce importanti conseguenze sulla mobilità umana, sui percorsi lavorativi e sulla capacità di risparmio, dunque peggiora le condizioni di vita e di lavoro e nel contempo acuisce i rischi di esclusione sociale, anche per quei soggetti che hanno nel tempo acquisito elementi significativi per l'integrazione. La crisi ha screditato, non solo tra i migranti ma anche tra gli autoctoni, la visione per la quale nel tempo vi possa essere un passaggio progressivo verso condizioni di lavoro migliori. Se gli europei lasciano i propri paesi d'origine per cercare di garantirsi un futuro migliore, i lavoratori migranti oggetto di questa tesi si ritrovano intrappolati in una situazione di precarietà e timore di ritornare a quello che era stato il punto di partenza del loro percorso migratorio, non potendo decidere liberamente di abbandonare un paese europeo per raggiungerne un altro. Inoltre, la crisi economica ha colpito selettivamente in maniera forte alcuni settori, come il manifatturiero, l'edilizia pubblica e privata, il turismo e il

commercio al dettaglio che, dai dati precedentemente esposti, fanno parte degli impieghi maggiormente intercettati dai migranti, non solo quelli di prima generazione ma anche da quelli di seconda, determinando così una segregazione non solo lavorativa ma anche educativa e formativa, che li costringe in una sorta di “trappola sociale”, specchio delle disuguaglianze effettivamente esistenti.

Il declassamento dei lavoratori stranieri, nonostante sia diffuso in tutti i paesi europei, è presente in maniera più consistente nei paesi del Sud Europa. In Spagna e in Italia soprattutto, la condizione dei migranti nel mercato del lavoro non è caratterizzata da una particolare penalizzazione di questi ultimi rispetto ai nativi per ciò che concerne la disoccupazione, ma da una forte segregazione nei livelli bassi della struttura occupazionale. Questa condizione è dovuta a molti fattori: in primo luogo è probabile che i percorsi di studio e di lavoro seguiti nei paesi d’origine abbiano fornito ai migranti competenze non equivalenti a quelle trasmesse da analoghi percorsi seguiti nel paese d’arrivo e chiaramente le differenze tra i due contesti possono ostacolare la trasferibilità del capitale umano; inoltre vi sono le difficoltà che i migranti incontrano nel riconoscimento dei loro titoli di studio e quelle legate alla lingua, che sappiamo essere uno dei muri sociali più difficili da valicare, soprattutto se costituita da un alfabeto completamente diverso dalla lingua originale. Tutto ciò impedisce l’accesso ai lavori più qualificati. In aggiunta, bisogna tener conto anche delle modalità di ricerca del lavoro: infatti, spesso i migranti fanno fatica a identificare le opportunità di impiego, proprio perché non conoscono i canali che li potrebbero condurre alla scoperta di offerte interessanti. Io stessa, nella mia esperienza di volontaria attiva in questo campo, mi sono scontrata direttamente con questa difficoltà: nell’organizzare

corsi di Italiano per rifugiati nella città di Torino, all'interno di un progetto che coinvolgeva l'Arci centrale, mi sono resa conto di quanto fosse fondamentale dedicare tempo alla conoscenza di canali utili alla ricerca di lavoro, quindi alla lettura degli annunci su giornali locali con specifiche sezioni sulla domanda e sull'offerta di impieghi, alle ricerche mirate sul web alle quali una persona di lingua diversa da quella italiana fa sicuramente più difficoltà a trovare ed anche al passaparola e alla scrittura di un curriculum. Tutti questi servizi non sono di certo supportati da reali politiche pubbliche, ma anzi vengono erogati, la maggior parte delle volte, da associazioni ed enti sotto forma di volontariato. Questo non solo in Italia, ma per quella che è la mia esperienza, per esempio anche in Francia: l'associazione La Cimade, una delle più strutturate nel paese, con sedi dislocate in quasi tutte le regioni francesi, si occupa di sostegno legale e inserimento lavorativo dei migranti grazie, fondamentalmente, al supporto di tanti volontari che possono e vogliono dedicare il loro tempo a questa causa. Il problema che qui vorrei sollevare è che questo tipo di servizi non può essere supportato quasi nella sua interezza dal volontariato o comunque da enti che purtroppo non riescono, sia per mancanza di fondi che di risorse umane, a far fronte alla domanda di queste specifiche prestazioni. Un sistema così organizzato e pianificato di certo non garantirà in maniera intrinseca l'integrazione del migrante sul territorio, proprio perché non riceverà mai un servizio completo e soprattutto ben supportato da strumenti reali ed efficienti.

Dunque il discorso si ricongiunge all'affermazione iniziale: si parla d'integrazione sociale e lavorativa ma manca l'attuazione concreta ed effettiva di canali e strumenti necessari e imprescindibili alla sua messa in opera.

E' chiaro che manca una volontà politica finalizzata alla realizzazione di questo obiettivo, contornata spesso da un'indirizzata e indotta indifferenza della popolazione nativa, a volte ricondotta all'avversione verso lo straniero. Dunque né l'uguaglianza formale né la stessa assimilazione culturale si traducono in un'effettiva parità di chance e di prospettive: l'ideologia del lavoratore ospite ha mostrato tutta la sua falsità e inadeguatezza con la comparsa di una seconda e terza generazione di discendenti di quella che in teoria doveva essere un'immigrazione solo temporanea.

Lo stage all'interno del sindacato Cgil, nel settore immigrazione, mi ha messo davanti ad un altro enorme problema che i lavoratori migranti, appartenenti al gruppo qui considerato, devono affrontare: l'accesso alla giustizia e al diritto di difesa. Essendo una categoria vulnerabile, essi sono soggetti più dei nativi, al rischio di essere frodati: per esempio da datori di lavoro fittizi, che promettono loro un impiego a fronte di un pagamento in denaro, per poi scoprire che il contratto firmato non è valido perché l'azienda risulta inattiva da mesi, se non da anni (dunque l'attività è dichiarata cessata); da un datore di lavoro che non è realmente un datore di lavoro ma anzi solo un delinquente che si prende gioco delle debolezze di altre persone; o da un datore di lavoro esistente, ma che sfrutta il fatto che il migrante non conosca bene la lingua come anche i suoi diritti e che sia in una situazione talmente precaria da non potersi rifiutare di lavorare in condizioni a dir poco inaccettabili. In tutte le occasioni in cui mi sono ritrovata a domandare ad un avvocato come sarebbe stato possibile risolvere una delle situazioni sopra elencata, emergevano sempre due elementi a discapito del migrante: se irregolare (caso probabile poiché in tutte queste situazioni solitamente il permesso di soggiorno per lavoro subordinato o stagionale o viene

negato o il migrante è rimasto sul territorio nazionale oltre il tempo previsto dal permesso per trovare un'occupazione in nero, dunque si presenta come *overstayer*), vi è il problema della denuncia, la quale se fatta dal migrante stesso rischia di non essere presa in considerazione a fronte di un reato reputato ancor più grave, ovvero l'illegalità della presenza sul territorio nazionale (chiaramente senza andare a vedere quali sono le cause di questa condizione irregolare); altrimenti, nel momento in cui un migrante si accorge che il contratto firmato, e pagato per poter avere il permesso di soggiorno per lavoro subordinato, non è valido perché la stessa azienda non esiste o ha cessato la sua attività, la lettera che gli verrà inviata dalla questura attesterà che egli non ha i mezzi sufficienti per sostentarsi e per vivere sul territorio nazionale, dunque se dovesse ricorrere in giudizio la tesi che sovente viene sostenuta dai giudici è la complicità nel reato. Ovvero il migrante sapeva di incorrere in tale rischio poiché ha pagato in forma illegale questo ipotetico datore di lavoro, non seguendo l'iter formale di ottenimento del contratto di lavoro. Il tutto senza considerare che, se il migrante non avesse per ipotesi pagato per ottenere un contratto di lavoro, sarebbe passibile di espulsione dal territorio dello stato italiano poiché irregolare o sarebbe dovuto tornare nel suo paese d'origine, dove il futuro non si sarebbe prospettato sicuramente ottimo, considerando la mancanza di fondi per potersi avviare un'attività o semplicemente per mantenersi in attesa di trovare un altro lavoro. Ciò succede anche per gli italiani, nel senso che il concorso nella colpa non viene solo ed esclusivamente applicato ai migranti, ma questa non è in modo assoluto e perentorio una giustificazione alla tendenza della normativa italiana sull'immigrazione alla penalizzazione dello straniero. Inoltre, dovrebbe essere sempre tenuta in conto la

particolare vulnerabilità di queste persone, cosa che in alcuni casi succede, ma che non è, almeno per ora, una prassi consolidata nei precedenti delle sentenze emesse in merito⁷⁹.

Dunque, il migrante si ritrova spesso in situazioni precarie, al limite della legalità e spesso non ha un accesso diretto agli stessi mezzi, dei quali usufruiscono invece i nativi, utili e spesso indispensabili alla risoluzione di problematiche determinanti per il loro percorso di vita, sociale e lavorativa. In questo contesto, caratterizzato ora più che mai dall'incertezza economica, le differenze sono esacerbate e rendono chiara e lampante la condizione di emarginazione che caratterizza la migrazione lavorativa, e non solo, al giorno d'oggi.

Saranno, nel prossimo futuro, sia le comunità d'accoglienza che le comunità d'arrivo a dover stabilire la composizione della popolazione e dunque a determinare la persistenza di un confine tra outsider e insider: la prima dovrà maggiormente consapevolizzarsi dell'importanza della migrazione economica, la quale è vitale per le economie avanzate, fornendo essa la manodopera addizionale e aiutando a risolvere, inconsapevolmente, ormai una questione più che reale e attuale, ovvero l'invecchiamento della popolazione; la seconda dovrà invece acquisire le capacità di

⁷⁹ L. Zanfrini, *L'etnia*, in *Sociologia delle differenze e delle diseguaglianze*, ed. Zanichelli, 2011, pp. 117-138.

Marco Panara, *La malattia dell'Occidente. Perché il lavoro non vale più*, Ed. Laterza, 2010.

S. Castles, M. J. Miller, *L'era delle migrazioni*, Ed. Odoja, 2012.

F. Coen, *Gli immigrati, il lavoro, la casa. Tra segregazione e mobilità*, Ed. Franco Angeli, 2004.

G. Fullin, *Per una "etnicizzazione" degli studi sul mercato del lavoro italiano, Alcuni esempi in tema di disoccupazione e segregazione occupazionale*, in *Sociologia del Lavoro*, n.126/2012, Ed. Franco Angeli.

usufruire dell'importanza che ha ormai assunto nel contesto europeo per pretendere il rispetto di quei diritti promessi ma non realmente attuati e per conquistarsi giustamente il suo posto nelle società occidentali.

Il tutto idealmente dovrebbe essere supportato da molti fattori: a partire dal ridare valore al lavoro, essendo esso alla base dei meccanismi economici e sociali poiché è la piena occupazione di per sé l'obiettivo di ogni società, dipendendo da essa la stabilità, il benessere e la coesione. Infatti se il lavoro cessa di avere come obiettivo, seppur ideale, un'elevata occupazione, viene meno il suo valore e la ricchezza che esso produce, sia in termini economici che sociali, diminuisce, incrinando i meccanismi psicologici, sociali e politici dell'evoluzione delle società.

Dovrebbero essere invertiti i processi di costruzione sociale degli stereotipi sui quali si basano i pregiudizi, la loro diffusione e il loro radicamento delle ideologie xenofobe e razziste. Il caro vecchio *melting pot* dovrebbe essere ripreso e valorizzato: il crogiolo in cui le differenze si fondono fino a scomparire e dove i migranti non si distinguono dal resto della società perché ne sono parte integrante e perché non sono distinguibili. Dovrebbe essere data importanza assoluta alla cultura e alla sua libera espressione, nella tolleranza e nel rispetto di tutte le idee e di tutti i popoli, poiché è da essa e solo con essa che nascono gli ideali: *“se gli uomini non nutrono un ideale in un mondo migliore perdono qualcosa, l'umanità non potrebbe funzionare senza le grandi speranze e le passioni assolute”*, diceva Eric Hobsbawm.

BIBLIOGRAFIA

Comunicazioni della Commissione al Parlamento Europeo

Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Terza relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2011)*, {SWD(2012) 139 final}, Bruxelles, 30.5.2012.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0250:FIN:it:PDF>

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo su una politica comunitaria in materia di immigrazione, Commissione delle Comunità Europee, COM (2000) 757 definitivo, Bruxelles, 22.11.2000.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0757:FIN:IT:PDF>

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo. Il programma dell'Aia : dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia. Commissione delle Comunità Europee, COM (2005) 184 definitivo, Bruxelles, 10.5.2005.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0184:FIN:IT:PDF>

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo : Priorità d'azione per rispondere alle sfide dell'immigrazione. Prima iniziativa presa dopo la riunione di Hampton Court. Commissione delle Comunità Europee, COM (2005) 621 definitivo, Bruxelles, 30.11.2005.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0621:FIN:IT:PDF>

Consiglio dell'Unione Europea, Nota punto "I/A" , *Conclusioni del Consiglio e dei Rappresentanti dei governi degli Stati membri sull'integrazione come motore di sviluppo e coesione sociale*, Bruxelles, 4 maggio 2010.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/10/st09/st09248.it10.pdf>

Council of the European Union, *Intercultural Dialogue as an Instrument to Foster Integration*, Report to the Ministerial Conference on Integration 3/4 November 2008, Vichy, The tasks assigned in Council conclusion 10 dated 12/13 June 2007, Brussels, 6 November 2008.

<http://www.integrazionemigranti.gov.it/Documenti/Documents/Normativa/Normativa%20UE/Quadro%20europeo%20integrazione/Conclusioni%20vichy.pdf>

Consiglio dell'Unione Europea, *Conclusioni del Consiglio e dei Rappresentanti dei governi degli Stati membri sull'integrazione come motore di sviluppo e coesione sociale*, Bruxelles, 4 maggio 2010.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/10/st09/st09248.it10.pdf>

Consiglio dell'Unione Europea, *Conclusioni del Consiglio e dei Rappresentanti dei Governi e degli Stati Membri sull'Integrazione come motore di sviluppo e coesione sociale*, Bruxelles, 4 maggio 2010.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/10/st09/st09248.it10.pdf>

Commissione Europea, Comunicazione della commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, Bruxelles, 18.11.2011 COM(2011) 743 definitivo.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0743:FIN:IT:PDF>

European Commission's Communication on The Hague Programme: ten priorities for the next five years The partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice, 184 final, European Commission (2004).
http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/l16002_en.htm

European Commission's Communication on The Hague Programme: ten priorities for the next five years The partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice, 184 final, European Commission (2004).
http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/l16002_en.htm

Comunicazione della Commissione, *Piano d'Azione Sulla Migrazione Legale*, Bruxelles, 21.12.2005.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0669:FIN:IT:PDF>

Commissione Europea, Proposta di direttiva sulle condizioni di ingresso e di soggiorno di cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro stagionale, Bruxelles, 13.7.2010, COM(2010) 379 definitivo.
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2010\)0379/com_com\(2010\)0379_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0379/com_com(2010)0379_it.pdf)

Trattati, convenzioni e atti internazionali ed europei

Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, Titolo IV, Sistema d'Informazione Schengen, Capitolo 1, Istituzione del Sistema d'informazione Schengen, art. 92, comma 1.

Comitato delle Nazioni Unite sull'eliminazione della discriminazione razziale, Concluding observations: Italy, UN Doc. CERD/C/ITA/CO/16-18, 9 marzo 2012, para23.

Comitato di esperti dell'OIL, *Observation concerning Labour Inspection Convention*, 1947 (No. 81):Italy, adottato nel 2009.

Direttiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009 che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di

lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:IT:PDF>

ILO, *Protecting the rights of migrant workers : a shared responsibility*, Geneva, International Labour Office, 2009.

http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/brochure_migrant_rights.pdf

ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Direct Request concerning the Migrant Workers (Supplementary provisions) Convention, 1975 (No. 143): Italy, adottato nel 2009.

ILO, *Quadro Multilaterale dell'ILO sulle migrazioni per lavoro, Principi e Linee guida non vincolanti per un approccio alle migrazioni per lavoro basato sui diritti*.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/publication/wcms_152674.pdf

Associazioni per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *I.L.O. Convenzione sui lavoratori migranti del 1° luglio 1949, n. 97*.

http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=documenti&id=815&l=it

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*.

<http://www2.ohchr.org/english/law/cmw.htm>

Relazione tecnica, annessa allo Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2009/52/CE, trasmesso al Senato il 17 aprile 2012.

Servizio Affari Internazionali del Senato, Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea, Dossier n. 9/DN, *Una politica d'immigrazione comune per l'Europa : principi, azioni, strumenti*, 23 settembre 2008.

http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/affariinternazionali/2008/DOSSIER%2009_DN.pdf

Versione Consolidata del Trattato sull'Unione Europea, pubblicata Sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee in data 24.12.2002, documento C 325/5.

http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/12002M/pdf/12002M_IT.pdf

Rapporti internazionali, europei ed italiani

Iom, *World Migration Report 2011*, Genève, Iom, 2011.

http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2011_English.pdf

Transatlantic Trends, *Immigration Survey 2011*.

http://www.gmfus.org/wp-content/blogs.dir/1/files_mf/ttimmigration_final_web32.pdf

OECD (2012), *International Migration Outlook 2012*, OECD Publishing.

World Bank, *Migration and Remittances Factbook 2011*, second edition.

Sanket Mohapatra, Dilip Ratha, Ani Silwan, *Outlook for remittance flows 2012-2014*, World Bank.

I. Awad, *The global economic crisis and migrant workers: Impact and response*, International Migration Programme, International Labour Office, Geneva, 2009.

Rainer Munz, *Migration, Labour Markets and Integration of Migrants : An Overview for Europe*, Social Protection & Labor, The World Bank, April 2008.

<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0807.pdf>

EUROSTAT 46/2012, *The number of asylum applicants registered in the EU27 rose to 301 000 in 2011*.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-23032012-AP/EN/3-23032012-AP-EN.PDF

EUROSTAT Statistical Books, *Migrants in Europe : a statistical portrait of the first and second generation*, EUROSTAT European Commission, 2011 Edition.

Center for International and European Law on Immigration and Asylum, *Implication of the EU Lisbon Treaty on EU Immigration Law*, San Diego, March 29-30 2010.

<http://migration.ucdavis.edu/rs/files/2010/hailbronner-implications-of-the-eu-lisbon-treaty.pdf>

European Migration Network, *Satisfying Labour Demand through Migration*, June 2011.

http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/immigration/docs/Satisfying_Labour_Demand_Through_Migration_FINAL_20110708.pdf

Independent Network of Labour Migration and Integration Experts, *Migration and the economic crisis in the European Union : implication for Policy*, International Organisation for Migration, 2010.

Anna Platonova e Giuliana Urso, *Politiche migratorie, occupazionali e di integrazione nel mercato del lavoro all'interno dell'Unione Europea*, Independent Network of Labour Migration and Integration Experts, 2011.

Fondazione Ismu, *Diciottesimo Rapporto sulle migrazioni 2011*, Milano, Franco Angeli, 2011.

Agenzia Parlamentare per l'informazione politica ed economica, *Cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti, anni 2011-2012*, 25 luglio 2012.

<http://www.agenparl.it/articoli/news/economia/20120725-cittadini-non-comunitari-regolarmente-soggiornanti-anni-2011-2012>

Istituto Nazionale di Statistica, *I cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti*.

<http://www.istat.it/it/archivio/67648>

Dossier Statistico Immigrazione 2011, 21° Rapporto Caritas/Migrantes.

Articoli scientifici

E. Allasino, E. Reyneri, A. Venturini e G. Zincone, *La discriminazione dei lavoratori stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, in *International Immigration Papers*, n.67, novembre 2004.

www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp67i.pdf

M. Albisinni e F. Pintaldi, *L'impatto della crisi sul mercato del lavoro*, in *Caritas-Migrantes, Dossier statistico Immigrazione 2010*, Roma, Idos Edizioni, 2010, p. 243.

ASGI, *L'Unione europea e l'armonizzazione della legislazione in materia di immigrazione ed asilo*.

<http://www.euronote.it/inserito/inserito5.htm>

ASGI, Osservazioni allo schema di Decreto Legislativo recante attuazione della Direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, 14 maggio 2012, p3.

S. Bertozzi, *Legal Migration : Time for Europe to play its hans*, in *Centre for European Policy Studies*, CEPS working document n°. 257/February 2007.

<http://aei.pitt.edu/7381/2/7381.pdf>

C. Bonifazi, C. Marini, *Il lavoro degli stranieri in Italia*, Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali, *L'economia dell'Immigrazione*, Fondazione Leone Moressa, n. 1, Dicembre 2011.

D. Card, *Immigration and inequality*, in *CReAM Discussion Paper series*, n. 7, 2009, Centre for Research and Analysis of Migration Department of Economics.

<http://eprints.ucl.ac.uk/14325/1/14325.pdf>

S. Carrera, A. Faure Atger, E. Guild, D. Kostakopoulou, *Labour Immigration Policy in the EU : a Renewed Agenda for Europe 2020*, in CESP Policy Brief, n°. 240, 5 april 2011.

<http://www.ceps.be/book/labour-immigration-policy-eu-renewed-agenda-europe-2020>

Ferro e D. Frigeri, *Dualità e complementarietà delle rimesse tra percorsi di valorizzazione in patria e inclusione finanziaria in Italia*, in Fondazione Ismu, *Quindicesimo rapporto sulle migrazioni 2009*, Milano, Franco Angeli, 2009, pp. 256-257.

G. Fullin, *Per una "etnicizzazione " degli studi sul mercato del lavoro italiano, Alcuni esempi in tema di disoccupazione e segregazione occupazionale*, in *Sociologia del Lavoro*, n.126/2012, Ed. Franco Angeli.

Hugo Brady, *EU Migration Policy : An A-Z*, Centre for European Reform, Briefing.

<http://gees.org/documentos/Documen-02874.pdf>

L'altro diritto, Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità, *L'evoluzione storica della politica migratoria in Europa, 1.3 Il Trattato di Maastricht*.

<http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/migranti/dimauro/cap1.htm>

Vanessa Maccioni, *Direttiva UE sul permesso unico di soggiorno e lavoro*, Forum di Quaderni Istituzionali, 24 gennaio 2012.

http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/euroscopio/note_europa/0012_maccioni.pdf

Venturini e C. Villosio, *Labour market effects of immigration : an empirical analysis based on Italian Data*, International Migration Papers, Social Protection Sector, International Migration Programme, International Labour Office, Geneva.

<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp69.pdf>

L. Zanfrini, *Il lavoro*, in Fondazione Ismu, *Diciottesimo Rapporto sulle migrazioni 2011*, Milano, Franco Angeli, 2011, pp. 99-102.

L. Zanfrini, *L'etnia*, in *Sociologia delle differenze e delle diseguaglianze*, ed. Zanichelli, 2011, pp. 117-138.

Opere

S. Castles, M. J. Miller, *L'era delle migrazioni*, Ed. Odoja, 2012.

F. Coin, *Gli immigrati, il lavoro, la casa. Tra segregazione e mobilità*, Ed. Franco Angeli, 2004.

Fondazione Leone Moressa, *Immigrati : una risorsa in tempo di crisi*, ed. Il Mulino, 2012.

René Gallissot, *Razzismo e antirazzismo, La sfida dell'immigrazione*, ed. Dedalo, 1992.

Paul Krugman, *Fuori da questa crisi, adesso !*, Ed. Garzanti, 2012.

P. Marozzo della Rocca, *Immigrazione e cittadinanza. Profili normativi e orientamenti giurisprudenziali*, Il Diritto Attuale, UTET Giuridica, 2008.

Alain Morice, Swanie Potot, *De l'ouvrier immigré au travailleur sans papier*, ed. Karthala, 2008.

M. Noci, *Guida al diritto dell'immigrazione. La condizione dello straniero in Italia : da Schengen alle nuove norme Sulla libera circolazione e sul rimpatrio*, I percorsi operativi di Guida al Diritto del Sole 24 Ore, ed. Gruppo 24 Ore, 2011.

Marco Panara, *La malattia dell'Occidente. Perché il lavoro non vale più*, Ed. Laterza, 2010.

Daniel Pennac, *La fata carabina*, Ed. Universale Economica Feltrinelli, 1987.

E. Pugliese, *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Universale Paperbacks, ed. Il Mulino, 2006.

Sitografia

Europa: sintesi della legislazione: *Libera circolazione delle persone, asilo e immigrazione*.
http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/index_it.htm

Europa : sintesi della legislazione, *Instaurazione progressiva di uno spazio di libertà , di sicurezza e di giustizia*.
http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a11000_it.htm

D. Frigeri, www.mandasoldiacasa.it: il database italiano dei costi delle rimesse. *Analisi dei dati*, 1 giugno 2011.
www.mandasoldiacasa.it

Minian Méloua, *Russie: conséquences des crises financière et économique mondiales*,
www.colisee.org/article.php?id_article=2689

Regione Emilia-Romagna, Politiche d'immigrazione e d'asilo nell'Unione Europea, Servizio di collegamento con l'Unione Europea.
http://www.spazioeuropa.it/binary/rer_bruelles/dossier/Dossier_Immigrazione_OK_1320857247.pdf

Stranieri in Italia, *Il Patto europeo sull'immigrazione e sull'asilo*, online all'indirizzo web :
http://www.stranieriinitalia.it/normativa-il_patto_europeo_sull_immigrazione_e_sull_asilo_6126.html

Sintesi della legislazione UE, *Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma*,
http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/jl0036_it.htm

The Economist, *Global Migration and the Downturn. The economic slump is battering migrants. For tens of millions of people working outside their homelands, life is becoming much more precarious*, 15 January 2009.
<http://www.economist.com/node/12932296>

ALLEGATO 1

Prime 25 professioni ricoperte dagli occupati (a 3 digit) (stranieri e italiani a confronto), anno 2010. Professioni ordinate per la numerosità straniera

Rank	Professione	Chi comprende	Valore assoluto	Distrib. %	Stranieri / totale (in %)	Variazione % 2007-2010		Variazione assoluta 2007-2010	
						stranieri	italiani	stranieri	italiani
1	Personale non qualificato addetto a servizi di pulizia, igienici, di lavanderia ed assimilati	Collaboratori domestici ed assimilati Addetti non qualificati a servizi di pulizia in imprese ed enti pubblici ed assimilati Spazzini e altri raccoglitori di rifiuti ed assimilati Lavandai, stiratori a mano ed assimilati	518.164	24,9%	52,4%	101,6%	22,8%	261.107	87.342
2	Artigiani ed operai specializzati addetti alle costruzioni e al mantenimento di strutture edili	Muratori in pietra, mattoni, refrattari Muratori in cemento armato Carpentieri e falegnami nell'edilizia (esclusi i parchettisti) Pontatori e pontecciatori Armatori di gallerie, addetti all'armamento ferroviario ed assimilati Pavimentatori stradali ed assimilati Altri artigiani ed operai addetti all'edilizia	216.873	10,4%	30,9%	26,0%	-14,1%	44.756	-79.679
3	Esercenti ed addetti alla ristorazione ed ai pubblici esercizi	Cuochi in alberghi e ristoranti Addetti alla preparazione e cottura di cibi Camerieri ed assimilati Baristi e assimilati Esercenti di servizi di ristorazione ed assimilati	144.340	6,9%	16,2%	45,9%	-3,4%	45.439	-26.030
4	Conducenti di veicoli a motore e a trazione animale	Guidatori di motociclette e fuorioncini Autisti di taxi, conduttori di automobili e di furgoni Conducenti di autobus, di tram e di filobus Conducenti di mezzi pesanti e camion Conducenti di veicoli a trazione animale	61.322	2,9%	10,4%	31,2%	-4,9%	14.593	-27.127
5	Esercenti ed addetti alle vendite al minuto	Commessi e assimilati Esercenti delle vendite al minuto Esercenti di distributori di carburanti ed assimilati Addetti ai distributori di carburanti ed assimilati Venditori a domicilio, a distanza ed assimilati Cassieri di esercizi commerciali	58.973	2,8%	3,9%	19,5%	-1,3%	9.638	-18.958

Rank	Professione	Chi comprende	Valore assoluto	Distrib. %	Stranieri / totale (in %)	Variazione % 2007-2010		Variazione assoluta 2007-2010	
						stranieri	italiani	stranieri	italiani
6	Personale ausiliario di magazzino, dello spostamento merci, delle comunicazioni ed assimilati	Facchini, addetti allo spostamento merci ed assimilati Personale ausiliario addetto all'imballaggio, al magazzino ed alla consegna merci Portalettere e fattorini postali	56.245	2,7%	20,7%	62,8%	-11,8%	21.706	-28.839
7	Fonditori, saldatori, lattonieri-calderai, montatori di carpenteria metallica ed assimilati	Fonditori e anamisti di fonderia Saldatori e tagliatori a fiamma Lattonieri e calderai, compresi i tracciatori Montatori di carpenteria metallica Attrezzatori e montatori di cavi metallici per uso industriale e di trasporto Sommozzatori e lavoratori subacquei Specialisti di saldatura elettrica ed a norme ASME Lastroferratori	56.127	2,7%	18,1%	34,0%	-1,3%	14.227	-3.313
8	Personale non qualificato delle costruzioni ed assimilati	Manovali e personale non qualificato dell'edilizia civile ed assimilati Manovali e personale non qualificato della costruzione e manutenzione di strade, dighe e altre opere pubbliche	48.391	2,3%	32,7%	37,1%	-17,0%	13.104	-20.403
9	Personale non qualificato dell'agricoltura	Braccianti agricoli	47.582	2,3%	18,8%	74,0%	-20,6%	20.237	-53.204
10	Artigiani ed operai specializzati addetti alle rifiniture delle costruzioni	Copritetti ed assimilati Pavimentatori e posatori di rivestimenti Intonacatori Installatori di impianti di isolamento e insonorizzazione Vetrai Idraulici e posatori di tubazioni idrauliche e di gas Elettricisti nelle costruzioni civili ed assimilati Installatori di infissi e serramenta	46.558	2,2%	9,8%	32,5%	-16,6%	11.407	-85.221

Rank	Professione	Chi comprende	Valore assoluto	Distrib. %	Stranieri / totale (in %)	Variazione % 2007-2010		Variazione assoluta 2007-2010	
						stranieri	italiani	stranieri	italiani
11	Commercianti ambulanti	Venditori ambulanti di ortofruttili Venditori ambulanti di altri prodotti alimentari Venditori ambulanti di manufatti o di servizi	39.656	1,9%	28,7%	42,3%	-10,3%	11.785	-11.308
12	Meccanici artigianali, montatori, riparatori e manutentori di macchine fisse e mobili (esclusi gli addetti alle linee di montaggio industriale)	Meccanici artigianali, riparatori e manutentori di automobili ed assimilati Meccanici e riparatori di motori di aerei Meccanici e montatori di macchinari industriali ed assimilati Frigoristi Meccanici e montatori di apparecchi termici, idraulici e di condizionamento Meccanici collaudatori Verniciatori artigiani ed industriali	38.305	1,8%	7,6%	61,4%	2,8%	14.571	12.712
13	Artigiani ed operai specializzati addetti alla pulizia ed all'igiene degli edifici	Operai addetti ai servizi di igiene e pulizia Operai addetti alla manutenzione degli impianti fognanti ed assimilati	37.118	1,8%	23,6%	-22,7%	-28,2%	-10.912	-47.391
14	Agricoltori e operai agricoli specializzati	Agricoltori e operai agricoli specializzati di colture in pieno campo Agricoltori e operai agricoli specializzati di coltivazioni legnose agrarie (vite, olivo, agrumi e alberi da frutta) Agricoltori e operai agricoli specializzati di vivai, di coltivazioni di fiori, piante ornamentali, di ortive protette o di orti stabili Agricoltori e operai agricoli specializzati di colture miste	31.206	1,5%	8,8%	102,2%	3,5%	15.777	10.751
15	Professioni qualificate nei servizi personali ed assimilati	Parrucchieri, estetisti ed assimilati Personale di compagnia e personale qualificato di servizio alle famiglie Addetti alla sorveglianza di bambini ed assimilati Addetti all'assistenza personale in istituzioni Addetti all'assistenza personale a domicilio Gestori di agenzie per il disbrigo di pratiche ed assimilate Addetti di agenzie per il disbrigo di pratiche ed assimilate Gestori di agenzie di pompe funebri Addetti alle agenzie di pompe funebri	30.002	1,4%	7,6%	-4,7%	-10,1%	-1.465	-41.372

Rank	Professione	Chi comprende	Valore assoluto	Distrib. %	Stranieri / totale (in %)	Variazione % 2007-2010		Variazione assoluta 2007-2010	
						stranieri	italiani	stranieri	italiani
16	Fabbri ferai costruttori di utensili ed assimilati	Fabbri, lingottai e operatori di presse per forgiare Costruttori di utensili modellatori e tracciatori meccanici Attrezzisti di macchine utensili e affini Rettificatori, levigatori e affilatori di metalli	29.265	1,4%	11,4%	145,5%	49,1%	17.347	74.909
17	Tecnici paramedici	Infermieri ed assimilati Optometristi ed assimilati Odontotecnici ed assimilati Chinesiterapisti, fisioterapisti, riabilitatori ed assimilati Levatrici e ostetriche diplomate Dietisti, igienisti ed assimilati Assistenti medici Altri tecnici paramedici	28.478	1,4%	4,7%	22,3%	3,1%	5.193	17.383
18	Personale non qualificato delle attività industriali ed assimilati	Personale non qualificato delle attività industriali ed assimilati.	26.151	1,3%	21,0%	69,8%	-3,2%	10.753	-3.214
19	Artigiani ed operai specializzati addetti alla pitturazione ed alla pulizia degli esterni degli edifici	Pittori, stuccatori, laccatori e decoratori Parchettisti e posatori di pavimenti sintetici Pulitori di facciate	26.058	1,3%	19,9%	72,5%	-10,1%	10.955	-11.799
20	Artigiani ed operai specializzati delle lavorazioni alimentari	Macellai, pesciaioli ed assimilati Panettieri e pastai artigianali Pasticcieri, oelatai e conservieri artigianali Degustatori e classificatori di prodotti alimentari e di bevande Artigiani ed operai specializzati delle lavorazioni artigianali casearie Operai della preparazione e della lavorazione delle foglie di tabacco	25.079	1,2%	11,5%	38,2%	-8,1%	6.932	-16.883

Rank	Professione	Chi comprende	Valore assoluto	Distrib. %	Stranieri / totale (in %)	Variazione % 2007-2010		Variazione assoluta 2007-2010	
						stranieri	italiani	stranieri	italiani
21	Esercenti ed addetti alle vendite all'ingrosso	Esercenti e gestori delle vendite all'ingrosso Addetti ad attività organizzative delle vendite all'ingrosso Addetti alla vendita all'ingrosso	23.418	1,1%	8,2%	409,3%	140,2%	18.820	153.353
22	Professioni qualificate nei servizi sanitari	Professioni qualificate nei servizi sanitari	23.048	1,1%	12,7%	-20,5%	12,5%	-5.951	17.608
23	Personale non qualificato nei servizi turistici	Personale addetto alla pulizia in esercizi alberghieri ed extralberghieri	22.238	1,1%	30,3%	55,3%	46,0%	7.921	16.086
24	Operai addetti all'assemblaggio di prodotti industriali	Assemblatori in serie di parti di macchine Assemblatori e cablatori di apparecchiature elettriche Assemblatori e cablatori di apparecchiature elettroniche e di telecomunicazioni Assemblatori in serie di articoli vari in metallo, in gomma e in materie plastiche Assemblatori in serie di articoli in legno e in materiali affini Assemblatori in serie di articoli in cartone, in tessuto e materie similari Altri operai addetti all'assemblaggio ed alla produzione in serie di articoli industriali	22.167	1,1%	12,4%	80,8%	7,6%	9.905	10.979
25	Conduttori di macchine per movimento terra, di macchine di sollevamento e di maneggio dei materiali	Conduttori di macchinari per il movimento terra Conduttori di macchinari mobili per la perforazione in edilizia Conduttori di gru e di apparecchi di sollevamento Conduttori di carrelli elevatori	21.212	1,0%	13,3%	125,4%	22,9%	11.802	25.835
Totale			2.081.282	100,0%	9,1%	38,5%	-4,3%	578.863	-928.372

Fondazione Leone Moressa, Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione,

Immigrati: una risorsa in tempo di crisi, edizione Il Mulino, 2012.