

## Studi & Ricerche



# (Im)migrazione e sindacato

Nuove sfide, universalità dei diritti  
e libera circolazione

VIII RAPPORTO

*a cura di*  
Emanuele Galossi

*prefazione di*  
Fulvio Fammoni

*introduzione di*  
Giuseppe Massafra



EDIESSE

La presente pubblicazione è stata realizzata  
con il contributo della compagnia  
UNIPOLSAI Assicurazioni s.p.a.

© Ediesse, 2017  
Casa editrice Ediesse s.r.l.  
Via delle Quattro Fontane, 109 - 00184 Roma  
06 44870283-325 - Fax 06 44870335  
[www.ediesseonline.it](http://www.ediesseonline.it)  
[ediesse@cgil.it](mailto:ediesse@cgil.it)

Progetto grafico e immagine di copertina: Antonella Lupi

# Indice

Prefazione

*di Fulvio Fammoni*

Introduzione

*di Giuseppe Massafra*

## ■ SEZIONE I - IL CONTESTO

1. Il fenomeno migratorio quale banco di prova di tutti i valori della civiltà occidentale, *L. Ferrajoli*
2. I lavoratori immigrati e il regime migratorio europeo, *M. Vitiello*
3. Gli immigrati nel mercato del lavoro, *G. Ferrucci - E. Galossi*

## ■ SEZIONE II - IMMIGRAZIONE E SINDACATO

### ■ *Scenario nazionale*

4. Le nuove sfide del sindacato pluri-etnico, *K. Danesh - G. Di Donato - S. Kane*
5. Limiti e potenzialità del rapporto tra il sindacato e gli immigrati alla luce di un'indagine della Fondazione Di Vittorio, *E. Galossi*
6. Contrattazione sociale e immigrazione. Una sfida per l'attività e la rappresentanza sindacale, *K. Danesh - B. De Sario - S. Kane*
7. Il ruolo del patronato INCA nella tutela individuale dei migranti, *C. Piccinini*

■ *Scenario internazionale*

8. Le politiche europee dell'immigrazione: una prospettiva sindacale, *M. Cilento*
9. Le reti sindacali per la tutela dei migranti: l'esperienza nel bacino del Mediterraneo e quella nell'America del Sud, *S. Bassoli*
10. Il ruolo dell'INCA all'estero nel quadro delle politiche CGIL sulle migrazioni, *A. Malpassi*

■ SEZIONE III - APPROFONDIMENTI

11. Percorsi scolastici e formazione professionale: un sistema che accoglie, ma ancora non integra i giovani migranti, *F. Farinelli - A. Teselli*
12. Seconde generazioni verso il lavoro a Roma, *L. Di Pasquale*
13. Le nuove migrazioni italiane, *M. Cevoli - R. Ricci*
14. Nuove schiavitù, lavoro gravemente sfruttato e immigrazione: normative, definizioni e ruolo del sindacato, *F. Carrera - F. Dolente*
15. La lotta dei braccianti indiani della provincia di Latina contro lo sfruttamento lavorativo e il caporalato: lo sciopero del 18 aprile 2016, *M. Omizzolo*
16. Sindacalizzazione frenata. I lavoratori migranti sottoposti alla volontà delle organizzazioni criminali, *F. Carchedi*
17. La migrazione nascosta: il distacco transnazionale, *N. Brachini*
18. Quale modello di accoglienza? L'esperienza di Romaccoglie, *R. Giordano*
19. Comunicare l'immigrazione. Rappresentazioni sociali e pregiudizi, *A. Marraffa*

■ *Le autrici e gli autori*



## Prefazione

*di Fulvio Fammoni*

Sono passati quasi vent'anni dalla prima edizione del volume *Immigrazione e sindacato* (da quest'anno *(Im)migrazione e sindacato*), eppure il merito della pubblicazione di questi volumi non è mai un fatto scontato e si confronta sempre con elementi di urgenza e di rinnovata necessità di iniziativa politica e sociale.

Allora in Italia la popolazione immigrata era poco più di un milione e rappresentava meno del 3% della popolazione residente, mentre oggi ha superato i cinque milioni di presenze e rappresenta quasi il 9% della popolazione. Una trasformazione senza dubbio epocale che ha contribuito in maniera determinante alla crescita economica e demografica del nostro paese, ma anche a una sua importante e positiva trasformazione culturale nonostante forme di razzismo e xenofobia che si sono particolarmente accentuate durante la crisi economica.

Oggi, a differenza di quanto avveniva vent'anni fa, la presenza degli immigrati in Italia è ai livelli di altre grandi nazioni europee come Germania, Francia, Regno Unito e Spagna (che come noi ha avuto un incremento importante a partire dall'inizio del nuovo secolo). Questa crescita, che oggi non può che apparirci inevitabile, sta comunque rallentando e i flussi di ingresso degli ultimi anni sono nettamente inferiori a quelli antecedenti al 2008.

Senza contare, peraltro, che iniziamo a fare i conti con una nuova significativa propensione all'emigrazione dal nostro paese. È l'Istat (2016a) a evidenziare come negli ultimi cinque anni «le immigrazioni si sono ridotte del 27%, passando da 386 mila del 2011 a 280 mila del 2015. Le emigrazioni, invece, sono aumentate in modo significativo, passando da 82 mila a 147

mila. Il saldo migratorio netto con l'estero registra il valore più basso dal 2000».

Va considerato, inoltre, che rispetto al dato sulle migrazioni dall'Italia, quasi un terzo di chi parte è un cittadino straniero e il 16% è un cittadino italiano nato all'estero (che nella maggior parte dei casi torna nel paese d'origine). Con il passare del tempo, dunque, per l'Italia si conferma, come tante altre nazioni, un importante ruolo come paese ospite, di transito e di partenza dei flussi migratori, ma con una tendenza in crescita delle emigrazioni rispetto al passato.

Dati recenti dell'Unhcr (2016), l'Agenzia Onu per i rifugiati, ci dicono come guerra e persecuzioni hanno portato a un forte aumento delle migrazioni forzate. Oltre 65 milioni di persone sono state costrette alla fuga nel 2015, rispetto ai 59 milioni e mezzo dell'anno prima. Significa che oggi nel mondo 1 persona su 113 è un richiedente asilo, sfollato interno o rifugiato. Alla fine del 2005, la stessa Unhcr registrava circa 6 persone costrette a fuggire dalla propria casa ogni minuto, mentre adesso questo numero è salito a 24 ogni minuto. I bambini, peraltro, rappresentano la metà dei rifugiati e molti di loro sono separati dai loro genitori o viaggiano da soli. Un problema enorme che, a maggior ragione, non può continuare a coniugarsi con fenomeni abnormi di crescita dell'abbandono scolastico.

La stessa agenzia ci dice che, sebbene gran parte dell'attenzione mediatica sia stata catturata dalle difficoltà dell'Europa nella gestione del milione e oltre di rifugiati e migranti, la maggior parte sia ospitata altrove. L'86% dei rifugiati sotto mandato Unhcr nel 2015 erano in paesi prossimi alle situazioni di conflitto (le prime cinque nazioni a ospitare rifugiati sono Turchia, Pakistan, Libano, Iran e Giordania). Peraltro, nelle pessime condizioni materiali, ma anche di diritti sociali e umani che quei paesi utilizzano e che troppo spesso facciamo finta di non conoscere.

Anche in Europa, comunque, secondo Eurostat il numero di persone che hanno fatto richiesta di asilo politico è più che raddoppiato nel 2015 e la Germania è il paese nel quale è stato presentato il maggior numero di richieste (il 35% del totale Ue).

L'Italia è il quinto paese dell'Unione per numero di richieste (pari a poco meno del 7% del totale). Per quanto riguarda il nostro paese, inoltre, un dato molto interessante e su cui vale la pena di riflettere è riportato dall'Istat (2016b) «la crescente rilevanza degli ingressi per asilo si coniuga in Italia con un contemporaneo decremento dei flussi in ingresso per lavoro». I permessi di soggiorno per motivi di lavoro, infatti, hanno toccato nel 2016 la quota

minima del 9% (circa 22 mila persone) rispetto al 56% del 2007 (oltre 150 mila), mentre i flussi per motivo di asilo e protezione umanitaria arrivano al loro massimo (il 28%, circa 67 mila persone) e sono ormai la seconda motivazione d'ingresso dopo il ricongiungimento familiare (45%).

Come sappiamo, infatti, l'ingresso in Italia per motivi di lavoro è possibile esclusivamente attraverso il c.d. «decreto flussi», che è di fatto interrotto da alcuni anni<sup>1</sup>. Quindi, oggi, entrare e soggiornare legalmente nel nostro territorio è possibile quasi solo per motivi di studio, per motivi religiosi o di salute, attraverso il ricongiungimento familiare o per motivi umanitari.

Questa condizione, peraltro, ci offre un ulteriore motivo di riflessione, che emerge ancora una volta dai dati dell'Istat (2016c) «dal confronto tra la distribuzione territoriale dei flussi in ingresso per motivi di famiglia e quella dei nuovi permessi rilasciati per asilo, richiesta asilo e motivi umanitari emerge chiaramente il dualismo italiano rispetto all'accoglienza. Al Centro-Nord prevale il modello migratorio della stabilità, alimentato soprattutto da nuovi flussi per ricongiungimento familiare. Nel Mezzogiorno è evidente [...] la situazione di emergenza con un numero di ingressi rilevante per asilo». Il Mezzogiorno, infatti, con oltre il 34% dei permessi è l'area che accoglie la quota maggiore di questo tipo di flussi.

Insomma, nessuna invasione, anzi un saldo migratorio in netto calo e una evidente inadeguatezza delle politiche di ingresso e di accoglienza. Bastano questi pochi dati per evidenziare, ancora una volta, che il fenomeno delle migrazioni è molto più complesso e articolato di quanto le semplificazioni populistiche vogliano farci credere e rimane un grandissimo problema epocale che necessita di politiche immediate e di lungo periodo, non di slogan.

Ancora una volta, il nostro volume, cerca di analizzare questi fenomeni in maniera approfondita, per offrire strumenti e chiavi di lettura a chi – dentro e fuori il mondo sindacale – è interessato davvero a «leggere» un tema di così ampia portata.

Di tutto questo si parla nella prima parte del libro affrontando il contesto del fenomeno; ma anche nella terza parte con specifici approfondimenti su istruzione e formazione, mercato del lavoro, il tema delle seconde genera-

<sup>1</sup> Per quanto riguarda il 2016, la procedura, stabilita dal decreto del presidente del Consiglio dei ministri del 14 dicembre 2015, ha previsto una quota massima di ingressi pari a 17.850 unità per lavoro subordinato non stagionale e per lavoro autonomo e di 13.000 unità per lavoro subordinato stagionale.

zioni, le nuove migrazioni italiane, il fenomeno del distacco transnazionale, il tema della criminalità e di progetti e attività svolti dalla Fondazione.

In Italia, un lavoro di studio e analisi è brillantemente realizzato anche da numerose università, fondazioni e istituti di ricerca ampiamente citati nei diversi saggi che compongono il nostro volume. La nostra pubblicazione aggiunge però un contributo più specifico, sviluppato particolarmente nella seconda parte del libro, offrendo un particolare punto di vista rispetto al fenomeno delle moderne migrazioni: quella che appartiene al mondo del lavoro e al sindacato. La nostra organizzazione, la Cgil, vive e si nutre del clima sociale, oltre che della sua storia e dei suoi valori, e, come tutti gli organi di rappresentanza, si trova ad affrontare ogni giorno nuove sfide. Ambizione di questa pubblicazione è quella di individuarne alcune e, perché no, provare anche a dare qualche suggerimento di policy.

### *Principali riferimenti bibliografici*

- Istat (2016a), Migrazioni internazionali e interne della popolazione residente, report 6 dicembre 2016, <http://www.istat.it/it/archivio/193771>
- Istat (2016b), Permessi di soggiorno per asilo politico e protezione umanitaria, report 23 dicembre 2016, <http://www.istat.it/it/archivio/194747>
- Istat (2016c), Cittadini non comunitari: presenza, nuovi ingressi e acquisizioni di cittadinanza, report 29 settembre 2016, <http://www.istat.it/it/archivio/190676>
- Unhcr (2016), Global Trends. Forced displacement in 2015, report, <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>



## Introduzione

*di Giuseppe Massafra*

**I**l tema dell'immigrazione ha una importante rilevanza nel dibattito pubblico. Spesso, però, la mistificazione del fenomeno, è artatamente congegnata per influenzare negativamente l'opinione pubblica. Eppure, i flussi migratori (sia in entrata che in uscita), sono il segnale che l'accesso ai beni primari, ai diritti, al benessere economico e sociale, non è garantito dal modello economico imperante. Anzi, possiamo affermare che, così come ci sono italiani che scelgono di andare via per trovare migliori possibilità, lo stesso accade per i migranti che arrivano in Italia. Il fenomeno, pertanto, va osservato nella sua complessità e interezza, solo così è possibile comprendere che il migrante che sbarca a Lampedusa, ad esempio, non è concorrente del disoccupato della periferia di Milano, ma è, come si sarebbe detto in altri tempi, un suo "compagno". Proprio per questo, sembra, le maggiori istanze securitarie promosse dalle formazioni politiche delle destre, tendono a dividere, a frammentare, a diffondere sentimenti di odio. La nostra proposizione dei diritti è per questo "universale".

I tempi sono cambiati. A valle dei cambiamenti economici e del progressivo impoverimento della popolazione, della quasi definitiva scomparsa del ceto medio, del senso di precarietà, mi chiedo come avrebbe accolto l'Italia di oggi la Vlora proveniente da Durazzo. Quei ventimila albanesi sbarcati a Bari che ora sono diventati nostri concittadini a tutti gli effetti.

Nel nostro Paese, più in generale in Europa, l'immigrazione non dovrebbe essere letta come un'emergenza, quindi, ma come un fenomeno strutturale di carattere economico e sociale, che contribuisce al mutamento delle abitudini, dei costumi e delle relazioni nella società. Sarebbe oltretutto utile parlare di fenomeno migratorio e non di immigrazione, visto che, secondo

quanto riportato dalle statistiche, dal 2014 gli emigrati italiani all'estero sono cresciuti più degli immigrati in Italia. La maggior parte di essi sono giovani, che non partono con la valigia di cartone, ma con una laurea in tasca, sperando di migliorare le proprie prospettive di lavoro. La storia stessa dell'umanità è fondata sul perenne peregrinare delle popolazioni in cerca di condizioni migliori. Tra la fine del XX e l'inizio del XXI secolo, il movimento delle persone è stato accompagnato dal movimento globale delle merci e dei capitali, ma mentre questi ultimi hanno trovato strade libere da percorrere, anche grazie agli interventi governativi, per le persone (singole, famiglie, gruppi), vengono costruiti muri sempre più alti.

L'Unione europea era nata per porre fine ai razzismi, e ai genocidi: non per dividere e per escludere, ma per unificare ed includere sulla base dei valori comuni dell'uguaglianza, della solidarietà e dei diritti fondamentali di tutti. L'unione economica viene per ultima. Gli euroscettici accusano l'Europa di vivere unicamente come unione economica nella protezione dei privilegi dei più ricchi. Questa è in parte una semplificazione, ma evidentemente le istituzioni europee poco fanno per smentire tali posizioni populiste.

La scelta di considerare la globalizzazione solo dal punto di vista economico, per lo più lasciando che sia il mercato a regolarne i processi, ha contribuito ad aumentare le disuguaglianze nella società, perché non ha agito correttamente sulla leva della redistribuzione della ricchezza. Infatti, mentre una parte consistente della ricchezza si è spostata verso una percentuale molto bassa di persone, la maggioranza della popolazione si è impoverita.

Numerosi studi e ricerche dimostrano che i paesi occidentali, per mantenere il loro livello di produzione di beni e servizi hanno, fisiologicamente, bisogno di sfruttare le risorse, la manodopera e i mercati di quei paesi che spesso sono luoghi di partenza dei migranti. Al tempo stesso, la crescita di molti paesi emergenti ha prodotto uno spostamento della ricchezza verso una percentuale molto bassa della popolazione mondiale e ha determinato un progressivo impoverimento del ceto medio, che a sua volta perde fiducia nel futuro. Tutto ciò produce un sentimento rancoroso nella società, che non solo si abbandona a pulsioni populiste, ma si chiude sempre più dentro una logica protezionista. L'incertezza esistenziale annebbia la visione del futuro e acuisce i sentimenti di paura e di timore, andando ad alimentare pulsioni di chiusura, da cui deriva la richiesta di politiche maggiormente securitarie. Proprio su questi timori, negli ultimi vent'anni, hanno prosperato le istanze politiche di alcune formazioni, che sulla diffusione della paura han-

no costruito il proprio consenso. Un protezionismo sociale che tanta parte della politica mondiale traduce in una rinnovata tendenza al protezionismo economico.

In questa cornice aumentano i conflitti fra i “poveri”, perché si lascia che il peso della crisi si scarichi tutto sulla parte più debole. La paura e la diffidenza diventano armi brandite per giustificare la chiusura delle frontiere, l’affermazione dei nazionalismi sulle politiche comunitarie, il rifiuto di qualsiasi forma di accoglienza e una scarsa propensione all’integrazione. Questo tipo di globalizzazione produce disuguaglianza, sia tra i cittadini all’interno delle singole nazioni che a livello internazionale. La disuguaglianza, a sua volta, è la causa principale alla base della crisi di democrazia: maggiori sono le disuguaglianze, minore è la reciproca fiducia che si instaura fra i cittadini. Questa relazione può essere combattuta solo attraverso una crescita economica uniforme, attraverso la garanzia delle pari opportunità, attraverso una solida protezione sociale, attraverso la diminuzione delle disparità sociali e, soprattutto, attraverso la partecipazione alla “cosa pubblica” da parte di tutte le persone, anche di quelle provenienti da diversi Paesi e culture.

Per mitigare gli effetti dell’attuale modello di globalizzazione, appare necessario contrastare la libera circolazione dei capitali in assenza di un coerente politica per il lavoro. Occorre restituire valore al lavoro, attraverso il riconoscimento delle professionalità, il rispetto delle condizioni individuali, al fine di garantire la dignità e la libertà di ogni individuo.

In questo scenario si è sviluppata l’azione della Cgil. All’interno di questa cornice il sindacato ha costruito il proprio progetto politico, scegliendo di spostare la propria attenzione sul terreno dei diritti universali, del superamento delle disuguaglianze, mettendo al centro il valore del lavoro come elemento capace di unificare la società. Nella convinzione che il lavoro debba tornare ad essere quel valore capace di ridurre le disuguaglianze, di affermare benessere, di garantire dignità e costruire nuovi spazi di cittadinanza. La proposta della Carta dei diritti Universali va esattamente in questa direzione. Essa rappresenta un’idea di ricostruzione della fiducia nel futuro proprio nei confronti di coloro su cui si scarica il peso maggiore di tutte quelle contraddizioni descritte. Con questa proposta noi portiamo avanti una battaglia culturale di civiltà, prima ancora che di rivendicazione di strumenti necessari. In un contesto di interdipendenza internazionale, occorrerebbe, infatti, costruire una nuova cultura del lavoro, superare ogni forma di precarietà, garantire la libera circolazione delle persone e affermare i diritti uni-

versali. Solo così possono essere arginate quelle politiche neoliberiste che prediligono le comunità chiuse, i controlli alle frontiere, insistono fittiziamente sull'identità culturale del territorio e che caratterizzano l'attuale dilagante populismo di destra.

Nonostante tutte le difficoltà, la questione dell'integrazione come premessa di una società pluri-etnica, può essere risolta mettendo al centro l'universalità di diritti e il valore dell'uguaglianza. La forza di un paese, infatti, non sta solo nell'essere un'affidabile società di diritto, ma anche nel poter garantire l'ascesa sociale e le pari opportunità di vita per tutti, anche per i rifugiati e gli immigrati.

La società non è un monolite, sempre uguale a sé stesso, ma è qualcosa in continuo mutamento, i cui cambiamenti sono determinati dalla capacità delle sue componenti di promuovere o meno le proprie istanze. La necessità di proposizione di diritti universali è la netta e unica proposta in contrapposizione alle affermazioni e alle politiche che si fondano sulla xenofobia e sull'ignoranza. Uniti e uguali nel lavoro, senza perdere però le differenze culturali, fonte invece di ricchezza. La paura del diverso è fomentata anche dalle percezioni che questo possa essere un concorrente sul piano esistenziale, ma anche lavorativo, e non, invece, un "compagno". La Carta dei Diritti per la Cgil rappresenta un antidoto al senso di chiusura, alla paura dell'altro, al progressivo imbarbarimento della società.

■ SEZIONE I ■

IL CONTESTO





## Capitolo 1

# Il fenomeno migratorio quale banco di prova di tutti i valori della civiltà occidentale

*di Luigi Ferrajoli*

### 1.1 La questione immigrazione come questione strutturale e la sua centralità per le organizzazioni sindacali

Qualunque politica razionale in materia di immigrazione dovrebbe muovere dal riconoscimento di un dato di fatto irreversibile: il fenomeno migratorio non è un'emergenza, ma un fatto strutturale e inarrestabile, che coinvolge ormai centinaia di milioni di persone, è in crescita costante ed è destinato a svilupparsi indefinitamente. Attualmente, secondo i dati relativi alla fine del 2015, i migranti nel mondo sono 244 milioni (il 41% in più rispetto al 2000). In Italia sono 5.800.000, cioè il 10% della popolazione (il doppio rispetto al 2000); in Germania sono ben 12 milioni e 9 milioni nel Regno Unito. In Europa sono 76 milioni (erano 56 milioni nel 2000) e negli Stati Uniti sono 47 milioni<sup>1</sup>.

Ovviamente queste cifre sono destinate ad aumentare. Si capisce perciò che se prevarranno le attuali politiche di esclusione, non certo in grado di limitare il fenomeno ma solo di clandestinizzarlo e drammatizzarlo, l'Occidente rischia il crollo della sua identità. L'Europa, in particolare, non sarà più l'Europa civile dei diritti, della solidarietà, dello stato sociale inclusivo, delle garanzie dell'uguaglianza e della dignità delle persone, bensì l'Europa dei muri, dei fili spinati, delle disuguaglianze per nascita e dei conflitti razziali. Essa rischia, precisamente, una duplice contraddizione: in primo luogo la contraddizione delle pratiche di esclusione dei migranti quali non-per-

<sup>1</sup> [www.infodata.ilssole24ore.com/.../Lo-scenario-globale-dell-immigrazione-nel-mondo](http://www.infodata.ilssole24ore.com/.../Lo-scenario-globale-dell-immigrazione-nel-mondo)

sone con i propri decantati valori di uguaglianza e libertà, iscritti in tutte le sue carte costituzionali e nella stessa Carta dei diritti fondamentali dell'Unione; in secondo luogo la contraddizione tra la proclamata liberalizzazione della circolazione delle merci e dei capitali e la negazione, al contrario, della libera circolazione delle persone, che come più oltre si vedrà forma l'oggetto del più antico dei diritti della persona teorizzati dalla filosofia politica occidentale.

C'è poi un'altra ragione specifica che fa della questione immigrazione e della scelta di campo in favore dei diritti dei migranti una questione assolutamente centrale per qualunque organizzazione sindacale che assuma il lavoro come valore e il rispetto e la tutela dei diritti dei lavoratori migranti come tutt'uno con la propria ragion d'essere. Essa consiste nel fatto che i migranti, sempre più numerosi, sono oggi i lavoratori più deboli sul mercato del lavoro: i più oppressi, i più discriminati, più di quanto sia mai avvenuto in passato. Certamente il fenomeno dell'immigrazione non è nuovo. Sempre le diverse generazioni della classe operaia sono state formate e alimentate da altrettante generazioni di migranti. Sempre il proletariato è stato formato dai diversi flussi migratori: dall'emigrazione dalle campagne alle città nell'Inghilterra del Settecento e del primo Ottocento; dall'emigrazione irlandese e italiana negli Stati Uniti, tra la fine dell'Ottocento e il primo Novecento; da quella dal Sud al Nord dell'Italia nel nostro secondo dopoguerra. Sempre i nuovi venuti sono stati oggetto di discriminazioni, di soprusi e di sfruttamento e messi in concorrenza con il vecchio proletariato, volta a volta mobilitato contro di loro da spinte e sentimenti xenofobi e razzisti. Ma oggi la novità della messa fuori legge, della clandestinizzazione e della penalizzazione dell'immigrazione irregolare rischia di compromettere ben più radicalmente l'identità democratica dei nostri paesi. Si è creata una nuova, assurda figura sociale dalla quale questa identità è vistosamente contraddetta: quella della *persona illegale*, fuori-legge solo perché tale, priva di diritti perché giuridicamente invisibile e perciò esposta a qualunque tipo di vessazione, destinata a identificare un nuovo proletariato discriminato giuridicamente e non più solo, come i vecchi immigrati, economicamente e socialmente. E allora, a me pare, un sindacato degno di questo nome deve assumere con fermezza, tra i propri compiti, la tutela di questi lavoratori, la cui esistenza è occultata dalla loro clandestinizzazione che ne consente il massimo sfruttamento. Non dimentichiamo che l'*incipit* della nostra Costituzione è «l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro» e che perciò anche il lavoro dei migranti rappresenta il fondamento democratico della nostra Repubblica.

## 1.2 Razzismo istituzionale

Purtroppo le politiche e le leggi italiane ed europee contro l'immigrazione ignorano totalmente sia il carattere strutturale e inarrestabile del fenomeno migratorio, sia la loro contraddizione con i valori, primo tra tutti il lavoro, su cui si fonda la nostra democrazia costituzionale. Queste leggi si basano su una discriminazione per ragioni di identità: sull'esclusione dei migranti come persone di per sé ontologicamente illegali, fuori legge, non-persone (Dal Lago 1999). E valgono perciò a confortare, ad assecondare e a fomentare, per l'interazione che sempre sussiste tra diritto e senso comune, gli umori xenofobi e il razzismo endemico presenti nell'elettorato dei nostri paesi.

C'è infatti un nesso biunivoco tra integrazione e uguaglianza giuridica e, inversamente, tra disuguaglianza nei diritti e percezione di chi non ha diritti come disuguale e inferiore. È sempre stato così: nei rapporti di classe tra padroni e operai, nei rapporti di genere tra uomini e donne, nei rapporti tra cittadini e stranieri immigrati. Sempre, ieri l'inferiorità della donna e del proletario, oggi l'inferiorità dell'immigrato, sono state legittimate e insieme assunte a giustificazione e a fondamento della mancanza di diritti. Si è trattato di una legittimazione incrociata: dell'idea dei soggetti più deboli come inferiori a opera della disuguaglianza giuridica, e della disuguaglianza giuridica a opera della percezione razzista o classista o maschilista dei soggetti più deboli come inferiori. Come l'uguaglianza e la comunanza nei diritti sono un fattore di educazione civile, sollecitando la percezione del diverso come uguale, così la disuguaglianza giuridica genera l'immagine dell'altro come inferiore naturalmente perché inferiore giuridicamente.

È un circolo vizioso. Proprio perché sfornito di diritti, l'immigrato viene avvertito come antropologicamente disuguale. E questa percezione razzista, a sua volta, vale a legittimarne la discriminazione nei diritti. Quanto maggiore è l'emarginazione sociale prodotta dalla discriminazione giuridica, tanto maggiore è la sollecitazione di leggi razziste dirette a promuovere il consenso, non già benché razziste ma precisamente perché razziste. Fomentare a livello sociale la rivolta contro i migranti è del resto una sperimentata strategia di cattura del consenso: la strategia populista, convergente con gli interessi e con le politiche liberiste, consistente nel ribaltare la direzione del conflitto sociale orientandolo non già verso l'alto ma verso il basso, non più quale lotta di classe di chi sta in basso contro chi sta in alto, ma quale conflitto di chi sta in basso contro chi sta ancora più in basso.

Questo conflitto velenoso contro i soggetti più deboli del consorzio sociale, alimentato dal razzismo istituzionale espresso dalle leggi contro l'immigrazione, è il riflesso di una nuova, radicale asimmetria tra «noi» e «loro» che vale a sostituire, nei processi di formazione delle identità collettive, le vecchie identità e soggettività di classe. Questa asimmetria, formalizzata da queste leggi, si manifesta nella difesa dei nostri tenori di vita, della nostra sicurezza e delle nostre incontaminate identità culturali anche a costo della morte di milioni di esseri umani, avvertiti come «diversi» e quindi nemici, o criminali o comunque inferiori. Ne risulta confermata la lucida diagnosi del razzismo formulata da Michel Foucault: ancor più che la causa, il razzismo è l'effetto delle oppressioni e delle violazioni istituzionali dei diritti umani; è la «condizione», scrisse Foucault (1998, p. 221), che consente «l'accettabilità della messa a morte» di una parte dell'umanità. In tanto, infatti, possiamo accettare che decine di migliaia di disperati vengano respinti ogni anno alle nostre frontiere, che vengano internati senza altra colpa che la loro fame e disperazione, che magari affondino nel tentativo di approdare nei nostri paradisi democratici, in quanto questa nostra accettazione sia sorretta dal razzismo. Questo ruolo del razzismo, del resto, ha una portata generale essendo il medesimo in qualunque altra discriminazione per ragioni di identità personale. In tanto possiamo tollerare che nei paesi poveri milioni di persone muoiano ogni anno per la mancanza dell'acqua o del cibo, o per malattie non curate, in quanto consideriamo tutti costoro come inferiori. Non a caso il razzismo è un fenomeno moderno, sviluppatosi dopo la conquista del «nuovo mondo», allorquando i rapporti con gli «altri» furono instaurati come rapporti di dominio e occorreva perciò giustificarli disumanizzando le vittime perché «diversi». Che è il medesimo riflesso circolare che ha in passato generato l'immagine sessista della donna e quella classista del proletario come soggetti inferiori, perché solo in questo modo se ne poteva giustificare l'oppressione e lo sfruttamento. Ricchezza, dominio e privilegio non si accontentano di prevaricare. Rivendicano anche una qualche legittimazione sostanziale.

### 1.3 Leggi e prassi amministrative razziste

Questo razzismo si è sviluppato, in Italia come in molti altri paesi europei, su due livelli che meritano di essere analizzati separatamente: il livello della legislazione, in contrasto con la Costituzione repubblicana, e il livello

dell'amministrazione e delle prassi, che è a un gradino ancora più basso di illegittimità, essendo in contrasto con la stessa legislazione ordinaria. Le leggi e le prassi espresse da queste politiche – dalla criminalizzazione della stessa condizione di immigrato irregolare alle centinaia di ordinanze e circolari persecutorie, fino ai centri di identificazione e di espulsione – compongono un cumulo di illegalità istituzionali che mina alla radice i fondamenti della nostra democrazia. Il loro scopo è mettere di fatto fuori legge l'immigrazione, condannarla alla clandestinità e perciò privare i clandestini di ogni diritto ed esporli a ogni forma di oppressione e di sfruttamento. I loro tragici effetti sono le migliaia di persone che hanno perso la vita nel tentativo di raggiungere le nostre coste<sup>2</sup>, vittime della disumanità del nostro governo, immemore della lunga e dolorosa tradizione di emigrazione del nostro paese.

A livello legislativo si è prodotta la rottura più vistosa: il diritto di emigrare, che fino a quando servì a giustificare le colonizzazioni fu teorizzato dalla cultura occidentale, come vedremo più oltre, come un fondamentale principio del diritto internazionale, si è capovolto nel suo contrario, essendo stato il suo esercizio, in Italia, tramutato in reato dalla legge n. 94 del 2 luglio 2009. È stato questo il punto più basso della storia istituzionale della nostra Repubblica. La criminalizzazione degli immigrati clandestini e la creazione della figura della «persona illegale» hanno segnato un salto di qualità nella politica di esclusione e provocato un gravissimo mutamento di paradigma del diritto penale. Con questa legge – sicuramente la più indegna della storia della Repubblica – per la prima volta dopo le leggi razziali del 1938 è stato penalizzato, con l'introduzione del reato di immigrazione, non un fatto ma uno *status*, quello appunto di immigrato clandestino, in violazione di tutti i principi basilari dello stato di diritto in materia penale: in primo luogo del principio di legalità, in forza del quale si può essere puniti solo per *ciò che si è fatto* e non per *ciò che si è*, per fatti illeciti e non per la propria identità; in secondo luogo il principio di uguaglianza, che esclude ogni discriminazione «di condizioni personali e sociali» e quello della (uguale) dignità delle persone; infine i principi di offensività e di colpevolezza, dato che la mancanza o anche la perdita del permesso di soggiorno a seguito per esempio del licenziamento non è affatto un comportamento dannoso e me-

<sup>2</sup> Secondo i dati riportati nel sito *Fortress Europe. L'osservatorio sulle vittime dell'emigrazione* (<http://fortresseurope.blogspot.com>) e aggiornati al 2 febbraio 2016, dal 1988 sono morte, nel tentativo di penetrare nella fortezza Europa, 27.382 persone, di cui 4.273 soltanto nel 2015 e 3.507 nel 2014.

no che mai è ascrivibile alla responsabilità dell'immigrato, la cui sola colpa è di essere uno straniero irregolarmente residente in Italia.

Non solo. È stata affidata la competenza per questo reato ai giudici di pace: per diffidenza verso i giudici togati, o peggio perché questa materia, che investe la vita e la dignità delle persone e i loro diritti fondamentali, è stata considerata di secondaria importanza. È stata prevista, per chiunque a titolo oneroso dia alloggio a uno straniero che sia privo di titolo di soggiorno al momento della stipulazione del contratto di locazione, la pena della reclusione da sei mesi a tre anni e la confisca dell'immobile, così condannando gli immigrati a non avere un tetto. È stato allungato da 2 a 6 mesi il tempo di permanenza dei clandestini nei centri di identificazione ed espulsione, i cosiddetti Cie. Infine le norme apertamente razziste di triste memoria nel nostro paese: dal divieto dei matrimoni misti, se l'immigrato non ha un permesso regolare, agli ostacoli per le rimesse di denaro alle famiglie, fino al divieto – ed è la norma più odiosa – per i privi di permesso di soggiorno di iscrivere i figli all'anagrafe; con il pericolo che questi, non essendo riconosciuti, possano essere dati in adozione e sottratti alle loro madri, la cui sola alternativa sarà il parto clandestino e la clandestinità dei loro figli.

La cosa più sconcertante è che queste leggi razziste non sono bastate a soddisfare le pulsioni razziste presenti nella società e nella pubblica amministrazione. Sono state violate, dalle prassi amministrative, anche queste leggi, pur crudelmente discriminatorie, a opera di un fitto sottobosco normativo e persecutorio, fatto da un lato dalle circolari del ministro dell'Interno e, dall'altro, dai cosiddetti «patti territoriali per la sicurezza» e dalle centinaia di ordinanze emesse dai sindaci, soprattutto nei comuni governati dalla Lega. Accade così che molti sindaci richiedano nelle loro ordinanze, per la prestazione di pubblici servizi come l'accesso alle scuole, o agli asili o alle case popolari, requisiti e condizioni non previsti dalla legge ma di fatto assolutamente cogenti; o che semplicemente discriminino gli stranieri, impedendone o ostacolandone le iscrizioni all'anagrafe o i matrimoni con cittadini italiani; o che le circolari ministeriali impongano, per esempio per il rinnovo del permesso di soggiorno, adempimenti, o restrizioni o certificazioni, rese note all'interessato solo al momento del suo rifiuto e magari il giorno prima della scadenza (si veda l'ampia casistica di simili vessazioni nel saggio di Gjergji 2010, pp. 439-466). La vita di un essere umano viene così travolta dall'assenza di un timbro o di altre banali e di solito inutili formalità e affidata all'incertezza e all'arbitrio. Ovviamente tutte queste misure sono in via di principio suscettibili di impugnazione, per violazione di leg-

ge, davanti alla giurisdizione amministrativa. Ma è chiaro che l'immigrato – per ignoranza, per il costo del contenzioso o anche solo per i tempi ristretti imposti dalle scadenze – non è certo in grado di far valere i suoi diritti violati. Questo «sistema di governo per circolari», questo «infra-diritto amministrativo» come lo ha chiamato Iside Gjergji (2010), benché in via di principio sottoposto alla legge e perciò giuridicamente illegittimo se con questa in contrasto, è pertanto ben più effettivo e vincolante delle leggi medesime<sup>3</sup>. Per due ragioni: perché gli uffici amministrativi a livello locale, a causa dell'organizzazione gerarchica della Pubblica amministrazione, si sentono soggetti, ben più che alla legge, a queste circolari e a queste ordinanze, emanate, benché illegittimamente, dagli organi cui essi sono direttamente subordinati; e perché questi medesimi uffici, a causa del riflesso ottusamente burocratico che accomuna tutti i pubblici uffici, avvertono sempre, inconsapevolmente, come legittimo assai più il rifiuto che l'accoglimento di qualsiasi istanza, assai più la negazione che il riconoscimento e la tutela dei diritti.

Infine, l'ultimo, dolente capitolo: quello dei «centri di accoglienza» istituiti dalla legge Turco-Napolitano n. 40 del 1998 e giustamente ribattezzati «centri di identificazione e di espulsione» dalla legge n. 125 del 2008. Questi centri, nei quali gli immigrati possono oggi essere reclusi fino a tre mesi, sono luoghi di detenzione e segregazione di persone che non hanno fatto nulla di male, ma che vengono private di qualunque diritto, senza neppure le garanzie che caratterizzano la stessa pena della reclusione carceraria, a cominciare dal ruolo di controllo svolto dalla Magistratura di sorveglianza e, prima ancora, dalla garanzia dell'*habeas corpus* stabilita dall'art. 13 della nostra Costituzione sulla competenza dell'autorità giudiziaria in ordine a qualunque limitazione della libertà personale. Ogni possibile abuso o vessazione che in essi si verifica resta perciò fuori dalla visibilità e dal controllo giurisdizionale. Per questo, il minimo che si può pretendere è che a questi centri siano estesi tutti i diritti e le garanzie previste in materia di libertà personale: innanzitutto la garanzia giurisdizionale prevista dal citato articolo 13 e poi dalle norme sull'esecuzione penale; in secondo luogo l'assistenza di un difensore o di autorità garanti, quanto meno a tutela del diritto d'asilo; in terzo luogo le svariate forme di visita, di monitoraggio e di rapporto con l'esterno, a cominciare dal potere di ispezione dei parlamen-

<sup>3</sup> Questo capovolgimento, di fatto, della gerarchia delle fonti fu segnalato già venti anni fa da Pepino, Zanchetta 1989.

tari, in grado di ridurne l'invisibilità che è sempre il presupposto dell'arbitrio e dell'illegalità.

#### 1.4 Gli effetti perversi delle politiche di esclusione

Tutte queste norme – come per esempio quelle che si preoccupano di impedire i ricongiungimenti familiari, o che accrescono gli anni richiesti per ottenere la carta di soggiorno, o che aggravano le complicazioni burocratiche per il rinnovo del permesso, o che disciplinano le espulsioni senza prevedere il contraddittorio e quindi senza riguardo per le ragioni dell'immigrato – non sono solo espressione di sadismo legislativo. Esse esprimono l'immagine dell'immigrato come «cosa», non-persona, il cui solo valore è quello di mano d'opera a basso costo per lavori troppo faticosi o pericolosi o umilianti: una risorsa, dunque, per l'economia nazionale, un ottimo affare per gli imprenditori, un risparmio nei costi della formazione della forza lavoro – tutto, fuorché un essere umano, titolare di diritti al pari dei cittadini.

Non solo. L'immagine dell'immigrato come cosa e il veleno razzista da essa iniettato nel senso comune non sono affatto un effetto non voluto dal legislatore. Sono al contrario esattamente l'immagine e il veleno che queste leggi, per i loro intenti demagogici, vogliono trasmettere e inculcare nella società. Valgono, ancor più che per i loro effetti sul mercato del lavoro, per la loro violenta carica simbolica. Queste norme e queste pratiche non si limitano perciò a riflettere il razzismo diffuso nella società, ma sono esse stesse norme e pratiche razziste – le odierne «leggi razziali», possiamo ben chiamarle, a distanza di ottanta anni da quelle di Mussolini – che quel razzismo valgono ad assecondare e a fomentare. Certamente esse sono anche funzionali agli interessi dei datori di lavoro, dato che rendono possibile il massimo sfruttamento di queste «non-persone» e conseguentemente una generale svalorizzazione di tutto il lavoro salariato. Ma soprattutto esse riflettono e alimentano lo stereotipo dell'immigrato-delinquente costruito dalla demagogia securitaria: la tendenza a stigmatizzare come pericolosi e potenziali delinquenti non già singoli individui sulla base dei reati commessi, ma intere categorie di persone sulla base della loro identità etnica.

Le campagne contro gli immigrati si intrecciano così con quelle sulla sicurezza, assecondandole ed essendone assecondate, insieme ai pregiudizi e a luoghi comuni che le une e le altre, facendo leva sulla paura, valgono a rafforzare. Ne risulta un immaginario razzista, che vede negli immigrati dei

potenziali criminali, dei nuovi barbari e, insieme, una minaccia alla nostra cosiddetta identità culturale e nazionale. La costruzione di questo immaginario, peraltro, non corrisponde solo a un pregiudizio razzista. Serve anche a costruire identità nemiche; a mobilitare l'opinione pubblica, soprattutto quella dei soggetti più deboli, nei confronti di soggetti ancor più deboli; a cambiare il senso comune intorno alla devianza e al diritto penale, sollecitando l'allarme sociale non già contro i delitti dei potenti – le corruzioni, i peculati, le grandi bancarotte, le devastazioni dell'ambiente – bensì contro il piccolo spaccio di droga, gli scippi, i furti e in generale i delitti di strada commessi da immigrati irregolari, che non a caso riempiono le cronache televisive non meno delle carceri.

Ebbene, dobbiamo essere consapevoli che le politiche e le leggi prodotte da questo razzismo istituzionale possono solo aggravare tutti i problemi che si illudono di risolvere. Mentre non saranno mai in grado di fermare l'immigrazione, avranno come unico effetto l'aumento esponenziale del numero dei clandestini e della loro emarginazione sociale, inevitabilmente criminogena: spingendo gli immigrati nell'illegalità, esse le consegnano al controllo delle mafie, accentuando disuguaglianze ed esclusioni e, con esse, l'odio e la rivolta del resto del mondo nei confronti dell'Occidente, con l'inevitabile seguito di violenze e terrorismo. È infatti evidente che la condizione di debolezza e di inferiorità degli immigrati, tanto più se clandestini, finisce inevitabilmente – come insegna l'esperienza di tutti i fenomeni migratori, primo tra tutti l'emigrazione italiana negli Stati Uniti nella prima metà del secolo scorso – per spingerli nell'illegalità, alla ricerca della solidarietà e della protezione di altri immigrati, soprattutto connazionali, e di consegnarli, magari, al controllo delle mafie. Sempre, infatti, le politiche di esclusione e repressione anziché di inclusione e integrazione equivalgono a potenti fattori criminogeni: giacché sempre, in società segnate come le nostre da disuguaglianze crescenti, quanti sono esclusi dalla società civile e legale sono esposti a essere inclusi e disposti a farsi includere nelle comunità incivili e criminali; e sempre le organizzazioni criminali e incivili sono a loro volta disposte a reclutare e a includere quanti sono esclusi e criminalizzati dalla società civile. Soprattutto, poi, trattare i migranti islamici come nemici equivale oggi a un regalo al terrorismo jihadista, che precisamente come «guerra santa» si autorappresenta e legittima i suoi assassini. Per questo occorre essere consapevoli della complementarità e della convergenza tra sicurezza e integrazione sociale: una politica a garanzia della sicurezza richiede esattamente l'opposto dell'emarginazione sociale prodotta dalla clandestinità,

cioè politiche di inclusione, ben più che di esclusione, attraverso il riconoscimento e la garanzia agli immigrati di tutti i diritti fondamentali.

### 1.5 Lo jus migrandi alle origini della civiltà giuridica europea

Per comprendere in tutta la loro gravità gli effetti perversi di queste politiche di esclusione, primo tra tutti la corruzione del senso comune e la regressione razzista delle nostre identità nazionali, è utile andare indietro nel tempo, alla concezione originaria, agli inizi dell'età moderna, del fenomeno migratorio. Di solito l'idea delle frontiere chiuse viene ritenuta, nel senso comune, come l'espressione, ovvia e scontata, di un legittimo diritto dei paesi di immigrazione, una sorta di corollario della loro sovranità, concepita come qualcosa di analogo alla proprietà: «questa è casa nostra», è l'idea corrente, «e non vogliamo, a tutela della nostra proprietà e della nostra identità, che vi entri nessun estraneo». Giova allora ricordare che questo senso comune xenofobo – che è il principale responsabile delle attuali politiche, dirette demagogicamente a interpretarlo, ad assecondarlo e, di fatto, ad alimentarlo – è in contraddizione vistosa non solo con tutti i conclamati principi della nostra tradizione liberale, dall'uguaglianza ai diritti umani e alla dignità della persona, ma anche con il più antico diritto naturale, oggi dimenticato e rimosso dalla nostra coscienza civile, ma proclamato alle origini della civiltà giuridica occidentale: lo *ius migrandi*, ossia il diritto, appunto di emigrare.

Ben prima della teorizzazione hobbesiana del diritto alla vita e di quella lockiana dei diritti di libertà quali ragion d'essere del contratto sociale e dell'artificio statale, questo diritto – lo *ius migrandi* – fu configurato dal teologo spagnolo Francisco de Vitoria, nelle sue *Relectiones de Indis* svolte nel 1539 all'Università di Salamanca, come un diritto naturale universale e, insieme, come il fondamento del nascente diritto internazionale moderno<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> F. de Vitoria, *De indis recenter inventis relectio prior* (1539), in *De indis et de iure belli relectiones. Relectiones theologicae XII*, a cura di E. Nys, *The Classics of International Law*, Oceana, New York, 1964, sect. III, 1, p. 257: «Parlerò ora dei titoli legittimi e pertinenti in forza dei quali è stato possibile sottoporre gli indigeni all'autorità degli Spagnoli: 1. Il primo titolo è il principio che possiamo chiamare della naturale socialità e comunicazione tra gli uomini. 2. Se ne può trarre una prima conseguenza: gli Spagnoli hanno il diritto di circolare in quei territori e di stabilirvisi, senza però procurar danno agli indigeni, i quali non possono opporvisi».

Sul piano teorico la sua affermazione si inseriva in una grandiosa concezione cosmopolitica dei rapporti tra i popoli informata a una sorta di fratellanza universale<sup>5</sup>. Sul piano pratico essa era chiaramente finalizzata alla legittimazione della conquista spagnola del Nuovo mondo: anche con la guerra, in forza del principio *vim vi repellere licet*, ove all'esercizio di quegli edificanti diritti fosse stata opposta illegittima resistenza<sup>6</sup>. E la medesima funzione fu svolta da questo diritto nei quattro secoli successivi, allorché si trattò di legittimare la colonizzazione del pianeta da parte delle potenze europee e le loro politiche di rapina e di sfruttamento.

Tutta la tradizione liberale classica, del resto, ha sempre considerato lo *jus migrandi* un diritto fondamentale. John Locke lo enunciò come una sorta di corollario del nesso tra autonomia individuale, lavoro, proprietà generata dal lavoro e sopravvivenza, giungendo a configurarlo come un elemento essenziale della stessa legittimità del capitalismo: «Dio ha dato il mondo agli uomini in comune... Egli l'ha dato per l'uso degli uomini industriosi e ragionevoli, e il lavoro è il titolo che l'uomo deve presentare per possederlo»<sup>7</sup>; ne deriva «che la stessa norma della proprietà, cioè a dire che ognuno possieda quel tanto di cui può far uso, può sempre valere nel mondo senza pregiudicare nessuno, poiché vi è terra sufficiente nel mondo da bastare al doppio di abitanti»<sup>8</sup> e il lavoro è sempre accessibile quanto meno «in qual-

<sup>5</sup> Dal principio della «naturale socialità e comunicazione tra gli uomini», consegue che «per diritto naturale ci sono beni comuni, come l'acqua corrente, il mare, i fiumi e i porti, presso i quali, da qualunque parte provengano, è permesso alle navi, in base al diritto delle genti, di approdare» (*Inst., De rerum divisione*). Si tratta infatti di beni di pubblica utilità. Per questo non è consentito a nessuno privare taluno del loro godimento. Ne deriva che gli indigeni recherebbero offesa agli Spagnoli se vietassero loro l'accesso ai loro territori» (Ivi, 2, *prob.* 10, pp. 257-258).

<sup>6</sup> «Ne consegue che i barbari recherebbero offesa agli Spagnoli, se impedissero loro l'esercizio delle loro ragioni» (*loc. ult. cit.*). «Se poi i barbari volessero proibire agli Spagnoli l'esercizio dei suddetti diritti, come per esempio l'esercizio del diritto di commercio, allora gli Spagnoli dovranno dapprima, con la ragione e la persuasione, manifestare scandalo e mostrare che non sono venuti per nuocere ma per essere pacificamente ospitati e per circolare... Dopo di ché, esposte queste ragioni, se i barbari non le dovessero accettare ma reagissero con violenza, allora gli Spagnoli ben potranno difendersi e fare tutto ciò che conviene alla loro sicurezza, dato che «*vim vi repellere licet*». Non solo. Potranno altresì, se non ci saranno altri modi per tutelarsi, armarsi e respingere le offese con la guerra» (ivi, sect. III, 6, p. 260). Su questa costruzione giuridica di Vitoria, rinvio al Ferrajoli 1997, cap. I.

<sup>7</sup> J. Locke, *Due trattati sul governo. Secondo trattato*, Utet, Torino 1968, cap. V, cap. V, § 35, pp. 264-265.

<sup>8</sup> Ivi, § 36, pp. 266-267.

che parte interna e deserta dell'America»<sup>9</sup>. Kant, a sua volta, enunciò ancor più esplicitamente non solo il «diritto di emigrare»<sup>10</sup>, ma anche il diritto di immigrare, che formulò come «terzo articolo definitivo per la pace perpetua» identificandolo con il principio di «una universale ospitalità»<sup>11</sup>. Ma si ricordi anche il bellissimo art. 4 dell'*Acte constitutionnel* allegato alla Costituzione francese del 1793: «Ogni straniero di età superiore a ventuno anni che, domiciliato in Francia da un anno, viva del suo lavoro, o acquisti una proprietà, o sposi una cittadina francese, o adotti un bambino, o mantenga un vecchio, è ammesso all'esercizio dei diritti del cittadino».

È chiaro che questo diritto fu fin dall'inizio viziato da suo carattere asimmetrico. Benché formalmente universale, era di fatto a uso esclusivo degli occidentali, non essendo certo esercitabile dalle popolazioni dei «nuovi» mondi, a danno delle quali, al contrario, servì a legittimare conquiste e colonizzazioni. Tuttavia lo *ius migrandi* – il diritto di emigrare dal proprio paese, e conseguentemente il correlativo diritto di immigrare in un paese diverso – è da allora rimasto un principio elementare del diritto internazionale consuetudinario, fino a essere consacrato nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948: «Ogni individuo», stabilisce l'articolo 13, 2° comma della Dichiarazione, «ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese»<sup>12</sup>. E lo stesso principio è stato ripreso da quasi tutte le costituzioni, inclusa quella italiana, che nell'art. 35, comma 4, stabilisce che: «La Repubblica riconosce la libertà di emigrazione».

Ebbene, io penso che dovremmo sempre ricordare – nelle scuole, nel dibattito pubblico, nel confronto politico – queste non luminose origini dell'illuminismo giuridico; che non dovremmo mai dimenticare questa formu-

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> «Il suddito (considerato come *cittadino*) ha il diritto d'emigrare, perché lo Stato non potrebbe trattenerlo come sua proprietà» (I. Kant, *Principi metafisici della dottrina del diritto, in Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, Utet, Torino, 1965, § 50, p. 528).

<sup>11</sup> «Qui», scrive Kant, «non si tratta di filantropia ma di *diritto*, e quindi *ospitalità* significa il diritto di uno straniero che arriva sul territorio di un altro Stato di non essere da questo trattato ostilmente»; si tratta di «un *diritto di visita*, spettante a tutti gli uomini, cioè di entrare a far parte della società in virtù del diritto comune al possesso della superficie della terra, sulla quale, essendo sferica, gli uomini non possono disperdersi isolandosi all'infinito, ma devono da ultimo rassegnarsi a incontrarsi e a coesistere» (I. Kant, *Per la pace perpetua*, in *Scritti cit.*, pp. 301-302).

<sup>12</sup> «Everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country». Il primo comma dell'art. 13 stabilisce che «ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini dello Stato».

lazione classica, cinicamente strumentale, del diritto di emigrare, perché la sua memoria possa quanto meno generare una cattiva coscienza in ordine all'illegittimità morale e politica, ancor prima che giuridica, delle nostre leggi e delle nostre politiche contro gli immigrati. Quell'asimmetria, che di fatto faceva del diritto universale di emigrare un diritto dei soli occidentali a danno delle popolazioni dei nuovi mondi, si è oggi rovesciata. Dopo cinque secoli di colonizzazioni e rapine non sono più gli occidentali a emigrare nei paesi poveri del mondo, ma sono al contrario le masse di affamati di quei medesimi paesi che premono alle nostre frontiere. E con il rovesciamento dell'asimmetria si è prodotto anche un rovesciamento del diritto. Oggi che l'esercizio del diritto di emigrare è divenuto possibile per tutti ed è per di più la sola alternativa di vita per milioni di esseri umani, non solo se ne è dimenticato l'origine storica e il fondamento giuridico nella tradizione occidentale, ma lo si reprime con la stessa feroce durezza con cui lo si brandì alle origini della civiltà moderna a scopo di conquista e di colonizzazione.

### **1.6 La perdita dell'identità democratica e civile dell'Occidente. Il popolo migrante come popolo costituente di un nuovo ordine mondiale**

Questa feroce durezza delle politiche italiane ed europee in tema di immigrazione sta producendo la perdita di identità dell'Europa: non più l'Europa dei diritti che fino a pochi anni fa costituiva un modello per i progressisti di tutto il mondo, ma un'Europa divisa, disuguale e depressa, debilitata politicamente e moralmente, avvertita come ostile da parti crescenti delle popolazioni, nuovamente in preda agli egoismi nazionali, ai populismi xenofobi, alle rivalità, alle recriminazioni, ai risentimenti, ai rancori, alle paure e alle diffidenze reciproche. L'Unione Europea era nata per porre fine ai razzismi, alle discriminazioni e ai genocidi: non per dividere e per escludere, ma per unificare e includere sulla base dei comuni valori dell'uguaglianza, della solidarietà e dei diritti fondamentali di tutti. Oggi essa sta capovolgendo quel ruolo. Con le politiche inflessibili di austerità imposte ai paesi membri anche a costo della demolizione delle garanzie del lavoro e dei diritti sociali e con la cancellazione dell'ultimo e più rilevante tratto unificante dell'Unione rappresentato dalla libera circolazione delle persone nell'area Schengen, negata di fatto dai controlli blindati alle frontiere, l'Unione Europea sta mettendo gli Stati membri gli uni contro gli altri e all'interno degli Stati i ricchi contro i poveri, i poveri contro i migranti, i penultimi

contro gli ultimi. Sta moltiplicando, con le leggi contro l'immigrazione le disuguaglianze di *status*, per nascita, tra cittadini *optimo iure*, semi-cittadini più o meno stabilmente regolarizzati e immigrati clandestini, ridotti allo *status* di persone illegali o non-persone. Sta, soprattutto, mettendo in atto una gigantesca omissione di soccorso e un nuovo genocidio, sia pure per omissione: quello dei migranti che fuggono dalle guerre, dal terrore e dalle loro città ridotte a cumuli di macerie, che in migliaia ogni anno affogano in mare nel tentativo di raggiungere l'Europa e in centinaia di migliaia si affollano ai nostri confini contro barriere e fili spinati, lasciati al freddo e alla fame, dispersi e malmenati dalle nostre polizie.

Ovviamente la prospettiva di un superamento delle frontiere e di un'effettiva universalizzazione dei diritti fondamentali può apparire oggi un'utopia. Ma nei tempi brevi ciò che si richiede è almeno la consapevolezza dell'illegittimità delle nostre pratiche di discriminazione e di espulsione sulla base dei nostri stessi principi e, insieme, della contraddizione nella quale si trova oggi, con i suoi principi, l'intera Europa, che dopo avere per secoli invaso il mondo con le sue conquiste e le sue colonizzazioni, sfruttando, depredando e producendo miseria e genocidi, oggi si chiude come una fortezza assediata, negando agli extra-occidentali quello *ius migrandi* che all'origine della modernità aveva impugnato contro di loro. D'altro canto, se è vero che l'effettiva universalizzazione dei diritti umani ha oggi il sapore di un'utopia giuridica, dobbiamo anche riconoscere che la storia della civiltà è anche una storia di utopie (bene o male) realizzate.

Questa, comunque, è oggi la sfida che si apre per le forze democratiche e per l'intera cultura giuridica e politica: pervenire – sulla base di un costituzionalismo mondiale già normativamente instaurato con le tante convenzioni internazionali, ma ancora privo di garanzie – a un ordinamento che neghi finalmente la cittadinanza: sopprimendola come *status* privilegiato cui conseguono diritti non riconosciuti ai non cittadini, o al contrario istituendo una cittadinanza universale; e dunque, in entrambi i casi, superando la dicotomia «diritti dell'uomo»/«diritti del cittadino» e riconoscendo a tutti gli uomini e le donne del mondo, in quanto persone, i medesimi diritti fondamentali. Per quanto possa apparire irrealistica, questa prospettiva lo è sicuramente assai meno di quanto dovettero sembrarlo, poco più di due secoli fa, la sfida alle disuguaglianze dell'*ancien regime* lanciata dalle prime Dichiarazioni dei diritti e l'utopia che allora animò l'illuminismo giuridico e, successivamente, l'intera storia del costituzionalismo e della democrazia. È poi evidente che le attuali politiche non consentono nessun

ottimismo. Ma forse sono proprio queste politiche che coltivano un'utopia giuridica: l'idea che la pressione degli esclusi alle nostre frontiere possa essere fronteggiata con le leggi e che le frontiere chiuse possano convivere con un futuro di pace. La vera opposizione non è perciò tra realismo e utopismo ma tra realismo dei tempi brevi e realismo dei tempi lunghi. Intendo dire che l'ipotesi più irrealistica è oggi che la realtà possa rimanere indefinitamente così com'è: che potremo continuare indefinitamente a basare le nostre ricche democrazie e i nostri agiati e spensierati tenori di vita sulla fame e la miseria del resto del mondo e che la disuguaglianza possa continuare a crescere indefinitamente. Tutto questo non può, realisticamente, durare. Benché irrealistico nei tempi brevi, il progetto di un costituzionalismo internazionale basato sull'uguaglianza di tutti gli esseri umani, già disegnato dalle tante carte sovranazionali dei diritti, rappresenta, nei tempi lunghi, la sola alternativa realistica al futuro di guerre, distruzioni ecologiche, fondamentalismi, razzismi, conflitti interetnici, attentati terroristici, crescita della fame e della miseria che proverrebbe dal suo fallimento.

In questa prospettiva dobbiamo riconoscere che le migrazioni e il nomadismo crescente della popolazione mondiale – per migrazioni necessitate, ma anche per migrazioni non forzate – non potranno non ridisegnare gli spazi della politica e del diritto, disancorandoli dagli spazi nazionali ed espandendoli agli spazi transnazionali. E non potranno non porre all'ordine del giorno il problema politico della costituzionalizzazione della globalizzazione: che non può consistere nell'accettazione della globalizzazione soltanto dei mercati e dei capitali – in breve nell'odierna sostituzione alle sovranità degli Stati della sovranità anonima, impersonale e irresponsabile dei mercati finanziari – ma deve essere assunta nei tempi lunghi, e prefigurata fin da ora, come il terreno di una necessaria rifondazione della politica, del diritto e della democrazia sulla base dell'uguaglianza nei diritti di tutti gli esseri umani, a cominciare dal diritto di libera circolazione sul pianeta. Sotto questo aspetto possiamo ben dire che il popolo dei migranti è il soggetto costituente di un nuovo ordine mondiale e, al tempo stesso, dell'umanità come soggetto giuridico. Sarà il popolo meticcio dei migranti che forse produrrà un nuovo mutamento di paradigma della democrazia, basato sull'integrazione e sull'uguaglianza di tutti gli esseri umani: dalle democrazie nazionali alla democrazia sovranazionale e cosmopolitica. L'alternativa, dobbiamo saperlo, è un futuro di regressione globale, segnata dallo sviluppo della disuguaglianza – della povertà e della ricchezza – e, insieme, dalla crescita dei pericoli di catastrofi ecologiche, di guerre e di terrorismi.

*Principali riferimenti bibliografici*

- A. Dal Lago (1999), *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, Milano
- M. Foucault (1998), «*Bisogna difendere la società*», a cura di M. Bertani e A. Fontana, Feltrinelli, Milano; or.: *Il faut défendre la société*, 1997
- Gjergji I. (2010), *La socializzazione dell'arbitrio: alcune note sulla gestione autoritaria dei movimenti migratori in Italia*, in P. Basso (a cura di), *Razzismo di stato. Stati Uniti, Europa, Italia*, Franco Angeli, Milano
- Pepino L., Zanchetta P.L. (1989), *L'Italia degli stranieri: il controllo amministrativo e penale*, in *Questione giustizia*, n. 3
- Luigi Ferrajoli (1997), *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Laterza, Roma-Bari



## Capitolo 2

### I lavoratori immigrati e il regime migratorio europeo

di *M.????? Vitiello*

#### 2.1 Migrante economico: migrazione per lavoro o migrazione di lavoratori

In merito alla gestione degli ingressi e del soggiorno dei cittadini di paesi terzi, il regime migratorio europeo<sup>1</sup> è fondato sulla distinzione tra rifugiati e migranti economici. Questa è una dicotomia tutta politica necessaria a distinguere fra chi ha il diritto al non respingimento alla frontiera, anche quando viene intercettato senza le necessarie autorizzazioni all'ingresso, e chi invece può entrare solo con le necessarie autorizzazioni e a cui, se intercettato alla frontiera, può essere rifiutata l'ammissione e respinto. Questa distinzione individua due differenti procedure per la gestione della ricezione e dell'accoglienza dei flussi migratori in arrivo. Essa trova una sua importante ragione d'essere nel fatto che permette di intercettare due figure sociali di migranti con bisogni sociali differenti e a cui devono essere date risposte politiche e garantiti servizi differenti sia al momento dell'ingresso che nel prosieguo del percorso migratorio.

Il nodo problematico della questione, dal punto di vista delle politiche degli ingressi e soprattutto dei migranti stessi, però è rappresentato dal come questa distinzione si traduce nella pratica della gestione dei flussi migratori. Da un lato, abbiamo il potenziale beneficiario di protezione che ha il diritto di entrare e richiedere asilo. Dall'altro, viene posto chi migra per tutta un'al-

<sup>1</sup> Dove per europeo, s'intende l'organizzazione politica ed economica sovranazionale dei 28 paesi europei, e per regime migratorio s'intende l'insieme strutturato e interdependente di norme e leggi che regolano l'ingresso, il soggiorno e l'integrazione dei cittadini stranieri non comunitari.

tra serie di ragioni, riunite sotto il cappello delle motivazioni economiche, e che deve avere una serie di requisiti per potere accedere all'ingresso e al soggiorno. Nel primo caso è lo Stato di accoglienza che deve stabilire se il migrante ha o non ha il diritto di soggiornare, nel secondo caso invece è il migrante che deve dimostrare al momento dell'ingresso, di soddisfare tutti i requisiti necessari all'ingresso e al soggiorno. Per il rifugiato o, più in generale, per il bisognoso di protezione internazionale, il diritto al non respingimento garantisce una sorta di diritto all'immigrazione, cioè il diritto all'ingresso in uno dei paesi membri dell'Unione Europea allo scopo di richiedere protezione internazionale. Dal lato opposto, abbiamo – sempre secondo il regime migratorio europeo – chi vuole entrare in Europa per motivi di lavoro e ai quali non viene riconosciuto il suo diritto all'immigrazione, come nel caso dei rifugiati. L'ingresso e la permanenza di questi cosiddetti migranti economici è subordinata al possesso dei necessari requisiti per ottenere le dovute autorizzazioni e al rispetto delle regolari procedure. Quest'ultima osservazione ci introduce alla seconda fondante distinzione del regime migratorio europeo nella gestione dei flussi migratori, quella tra la migrazione regolare e irregolare. In questo caso il discrimine è legato alla modalità di ingresso: chi entra seguendo le procedure stabilite e rispettando le norme è considerato regolare e ne è consentito il soggiorno; al contrario, viene considerato irregolare e da rimpatriare.

Negli ultimi anni, soprattutto in concomitanza dell'aumento degli arrivi via mare, nel discorso pubblico e soprattutto politico, queste due distinzioni finiscono col sovrapporsi. Il risultato è la preventiva identificazione del migrante economico con il migrante irregolare e con l'esclusione a priori dei migranti lavoratori dal diritto all'immigrazione. Ciò non significa che i lavoratori stranieri saranno esclusi definitivamente dall'ingresso, ma solamente che si intende perseguire una politica progressivamente restrittiva nei confronti delle migrazioni di lavoratori non Ue, dove i pochi ingressi consentiti sono tutti destinati a lavoratori stranieri cosiddetti high skilled. Ma la realtà dei movimenti migratori non è così semplice come l'Unione Europea la disegna e non si può adeguare ai desiderata politici.

Gli eventi legati all'aumento degli arrivi via mare segnalano l'emergenza di nuovi caratteri nelle migrazioni verso l'Europa che sono l'espressione di nuove tendenze in atto nel sistema migratorio europeo. Uno di questi caratteri è rappresentato dalla polarizzazione delle nazionalità di provenienza dei migranti lungo due aree sub-continentali: quella sud occidentale

asiatica (medio Oriente più Afghanistan e Pakistan) e quella dell’Africa subsahariana (prevalentemente Africa occidentale e Corno d’Africa). Questi due poli si muovono preferibilmente lungo due rotte distinte: quella orientale per quanto riguarda le nazionalità asiatiche, e quella del mediterraneo centrale per quelle provenienti dall’Africa<sup>2</sup>. Questi due poli vivono situazioni di crisi differenti. Dal lato asiatico, ci troviamo di fronte a delle classiche migrazioni forzate in quanto le persone fuggono da guerre o comunque da situazioni contraddistinte dalla violenza quotidiana e dalla mancanza assoluta dello stato di diritto. Dalla parte africana, i contorni sono più sfumati perché se è vero che nel corno d’Africa le migrazioni somigliano sempre più a movimenti involontari, nei paesi dell’Africa occidentale le situazioni di crisi sono più frammentarie e disperse sul territorio e non pienamente riconosciute a livello internazionale. Pertanto, tra le migrazioni da questi particolari paesi risulta difficile se non impossibile distinguere tra migrazioni forzate e non; tra migrazioni economiche e di rifugiati ecc. Questo fenomeno è noto come «mixed migration», cioè quelli che arrivano in Europa via mare possono essere: profughi; sfollati; rifugiati; richiedenti asilo; migranti economici; vittime di tratta ecc. Tutti questi migranti fanno uso delle stesse rotte e degli stessi mezzi di trasporto. I migranti che compongono i cosiddetti flussi migratori misti e che non sono in grado di entrare in Europa legalmente, ricorrono agli stessi smuggler e seguono le stesse rotte, che all’occorrenza possono essere usati anche dai trafficanti. Questi movimenti migratori misti per gli stati europei, in particolare per i paesi di primo ingresso, rappresentano una sfida per la loro gestione. Una situazione di tale complessità non può essere contenuta e governata dalla classica dicotomia tra migranti economici e rifugiati. La stessa categoria della migrazione economica difficilmente spiega se essa è composta da chi migra per motivi di lavoro e, dunque, deve seguire una determinata procedura, o se essa identifica semplicemente la migrazione di lavoratori che potrebbero entrare in Europa anche secondo altri canali regolari, come ad esempio il ricongiungimento familiare o – meglio ancora – la procedura di asilo e pertanto ricadere non appartenere *stricto sensu* a questa grande categoria del migrante economico.

<sup>2</sup> La rotta di ingresso in Europa denominata come quella del Mediterraneo orientale prevede l’attraversamento del Mediterraneo dalle coste turche o siriane e l’approdo in Grecia o in Cipro; mentre quella chiamata del Mediterraneo centrale prevede l’attraversamento del Mediterraneo dalle coste libiche o egiziane e l’approdo sulle coste siciliane.

Queste categorie sono la «eredità delle vecchie migrazioni», come sostenuto da Russell King. Esse sono il frutto di teorizzazioni e concettualizzazioni elaborate al tempo di migrazioni internazionali dalle forme determinate e stabili che storicamente sono state molto importanti sia dal punto di vista statistico che da quello sociale e politico<sup>3</sup>. Oggi, sempre secondo lo stesso autore, molte delle questioni chiave che si pongono per spiegare le migrazioni possiedono una gamma di risposte differenti rispetto a quelle che caratterizzavano le analisi del passato. Anche quando i motivi economici restano di suprema importanza, nuove strategie di mobilità vengono adottate per raggiungere obiettivi non solamente economici<sup>4</sup>. In questo lavoro tenteremo di illustrare ciò che il regime migratorio europeo chiede ai candidati all'ingresso per motivo di lavoro e ai lavoratori provenienti da paesi terzi per soggiornare in Europa e quali diritti lo stesso regime garantisce a questi ultimi.

## 2.2 Le condizioni per l'ingresso e il soggiorno dei lavoratori stranieri non Ue

Le fondamenta giuridiche del regime migratorio europeo sono rappresentate dagli articoli 79 e 80 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TfUe) i quali stabiliscono le competenze proprie dell'Unione nel campo della regolazione dell'immigrazione. Secondo questi articoli, all'Unione spetta la competenza di definire le condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi negli Stati membri, mentre questi ultimi conservano la facoltà di «determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi, provenienti da paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo<sup>5</sup>». In merito all'integrazione invece non è prevista alcuna armonizzazione degli ordinamenti e delle regolamentazioni degli Stati membri, tuttavia l'Unione si riserva la facoltà di fornire incentivi e sostegno a favore di misure adottate dagli Stati membri al fine di promuovere l'integrazione di cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente nel paese. Pertanto, la politica comunitaria in materia di immigrazione di manodopera riguarda soprattutto le condizioni di ingresso e di soggiorno dei lavoratori provenienti da paesi terzi. La decisione finale sull'ammissione

<sup>3</sup> Cfr. Russell King, ?????

<sup>4</sup> *Ibidem.*

di questi cittadini spetta tuttavia ai singoli Stati, che possono stabilire limiti agli ingressi iniziali dei migranti per motivi di lavoro.

Ricordiamo sinteticamente che l'azione politica comunitaria è fondamentalmente portata avanti attraverso una serie di direttive proposte dalla Commissione e approvate dal Consiglio dell'Unione Europea e, dopo il 2009, dal Parlamento europeo. In seguito, le direttive vengono tradotte in leggi nazionali e adottate da ogni Stato membro. Molte di queste direttive sviluppano procedure e criteri esistenti, armonizzandoli e definendo i requisiti minimi. Per quanto riguarda l'argomento di questo articolo, attualmente sono in vigore cinque direttive. Quattro riguardano le condizioni e le procedure per l'ingresso e una stabilisce il permesso unico e le procedure da seguire per il suo rilascio. Ognuna di queste direttive impone agli Stati membri di definire le condizioni d'ingresso e di soggiorno di una determinata categoria di migranti:

- La direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati (2009/50/Ce);
- La direttiva sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali (2014/36/UE);
- La direttiva sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi nell'ambito dei trasferimenti intra-societari (2014/66/UE);
- La direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio ecc. (2016/801/UE)<sup>6</sup>;
- La direttiva 2011/98/UE per una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e su un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.

Altre direttive riguardano in modo indiretto il lavoratore straniero candidato all'ingresso e al permesso di soggiorno. Citiamo a titolo di esempio, la direttiva relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali<sup>7</sup>. Sono inoltre previste delle disposizioni volte a facilitare la mobilità di cittadini di paesi terzi all'interno dell'Unione Europea, una misura che può essere realizzata solo a livello comunitario. Infine, a complicare il quadro del regime

<sup>5</sup> Cfr. art. 79 comma 5 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

<sup>6</sup> Questa nuova direttiva unifica e rifonda le due direttive precedenti in merito all'ingresso e al soggiorno degli studenti (2004/114/Ce) e dei ricercatori (2005/71/Ce).

<sup>7</sup> Cfr. Direttiva 2005/36/Ce.

migratorio europeo, l'Unione concede agli Stati membri la possibilità di continuare a utilizzare le normative nazionali accanto alle direttive Ue, e anche la facoltà di introdurre nuove norme nazionali nel quadro giuridico formato dalle direttive, tranne nei casi della direttiva relativa ai trasferimenti intra-aziendali, ai lavoratori stagionali e sugli studenti e ricercatori. In questo quadro legislativo, l'ingresso, cioè le modalità che il lavoratore cittadino di paesi terzi ha seguito per entrare in uno dei paesi membri dell'Unione Europea, sono determinanti nella configurazione delle condizioni del soggiorno e, in ultima istanza, delle sue condizioni di vita.

Il regime migratorio europeo identifica sostanzialmente tre modalità di ingresso regolari dedicate esclusivamente ai migranti per motivi di lavoro: 1) per quelli che intendono svolgere lavori altamente qualificati, meglio conosciuta come Carta Blu Ue (*Blue Card EU*); 2) per quei cittadini di paesi terzi impiegati in qualità di lavoratori stagionali; 3) per i lavoratori di paesi terzi nell'ambito dei trasferimenti intra-societari<sup>8</sup>.

#### *Direttiva (2009/50/Ce) - Carta Blu Ue*

In merito alla prima modalità, la direttiva Carta blu Ue si rivolge ai cittadini di paesi terzi con i seguenti requisiti: essere in possesso di un contratto di lavoro o un'offerta vincolante di lavoro subordinato dalla durata minima di 1 anno; l'impiego in questione deve superare la soglia salariale minima pari ad almeno 1,5 volte il salario medio annuale lordo nello Stato membro in cui si desidera entrare; un titolo di studio superiore con corso di studi di almeno tre anni o almeno cinque anni di esperienza professionale nell'ambito lavorativo di cui all'offerta di lavoro; un documento di viaggio e un permesso di soggiorno valido, o un visto nazionale di lungo termine; un'assicurazione sanitaria<sup>9</sup>. Una volta soddisfatti questi requisiti al lavoratore altamente qualificato viene concesso il permesso di soggiorno denominato Carta Blue Ue la cui durata può variare da un anno a quattro

<sup>8</sup> In questa presentazione escludo la direttiva sugli studenti e ricercatori perché, anche se contemplata all'interno della migrazione per lavoro, contiene elementi specifici essendo dedicata a categorie non omogenee.

<sup>9</sup> In Italia questa direttiva è stata recepita con il d.l. n. 108/2012 che nel T.U. sull'immigrazione ha inserito l'articolo 27 – comma *quater* (ingresso e soggiorno per lavoratori altamente qualificati. Rilascio della Carta blu Ue) e l'articolo 9 ter (Status di soggiornante di lungo periodo Ce per i titolari di Carta blu Ue).

anni, a seconda della scelta fatto dallo stato membro. I possessori della Carta blue Ue possono: entrare, uscire e rientrare e soggiornare nello Stato membro di emissione e di passare attraverso altri Stati membri; hanno il permesso di lavorare nel settore interessato, con l'obbligo di occupare la stessa posizione per i primi due anni; hanno diritto alla parità di trattamento con i cittadini autoctoni; hanno delle facilitazioni per il ricongiungimento familiare e per la concessione dello status di soggiornante a lungo termine.

### *Direttiva (2014/36/UE) - Lavoratori stagionali*

La direttiva che regola gli ingressi e il soggiorno per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali<sup>10</sup> si propone di consentire ai datori di lavoro di soddisfare il fabbisogno di manodopera stagionale, di impedire il superamento dei termini del soggiorno e che questi si trasformino in soggiorni non autorizzati o che il soggiorno temporaneo diventi permanente. Infine, di garantire che i lavoratori stagionali cittadini di paesi terzi non vengano utilizzati impropriamente. Per potere accedere a questo canale di ingresso, i candidati devono avere: un contratto di lavoro valido o un'offerta vincolante di lavoro stagionale che specifichi il luogo e il tipo di lavoro, la durata dell'impiego, la retribuzione e le ore di lavoro settimanali o mensili; la prova di avere o aver fatto richiesta di un'assistenza sanitaria; la prova che il lavoratore stagionale disporrà di un alloggio adeguato. Nel caso che l'offerta vincolante o il contratto di lavoro prevedano un soggiorno superiore a 90 giorni, è prevista l'ulteriore obbligo per gli aspiranti lavoratori stagionali di dimostrare di disporre delle risorse sufficienti per mantenersi durante il soggiorno senza ricorrere ai sistemi di assistenza nazionale.

Ai lavoratori stagionali che entrano per soggiorni di durata superiore a 90 giorni, viene rilasciato un visto per soggiorno di lunga durata, in cui è precisato che il visto è rilasciato per motivi di lavoro stagionale; oppure un permesso di lavoro stagionale; oppure un permesso di lavoro stagionale e un visto per soggiorno di lunga durata, se il visto per soggiorno di lunga durata è richiesto dal diritto nazionale per l'ingresso nel territorio. Queste autorizzazioni hanno una durata che non è inferiore a cinque mesi e non è supe-

<sup>10</sup> L'attuazione italiana della direttiva 2014/36/UE è avvenuta attraverso il d.lgs. del 29 ottobre 2016, n. 203.

riore a nove mesi in un dato periodo di dodici mesi. Al termine di questo periodo il cittadino del paese terzo lascia il territorio dello Stato membro a meno che lo Stato membro interessato non abbia rilasciato un permesso di soggiorno a norma del diritto nazionale o del diritto dell'Unione per motivi diversi dal lavoro stagionale.

Ai lavoratori che sono entrati in un determinato stato membro in qualità di lavoratori stagionali, almeno una volta nei cinque anni precedenti, saranno garantite delle agevolazioni per il loro reingresso nello stesso stato, quali l'esenzione dall'obbligo di presentazione di uno o più documenti, il rilascio di più permessi di lavoro stagionali in un unico atto amministrativo, una procedura accelerata per l'adozione di una decisione sulla domanda di un permesso di lavoro stagionale o di un visto per soggiorno di lunga durata, la priorità nell'esame delle domande di ammissione in qualità di lavoratore stagionale. Per quanto riguarda i diritti connessi a questo status giuridico la direttiva prevede che i lavoratori stagionali beneficino di un alloggio che garantisca loro un tenore di vita adeguato, il diritto alla parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro ospitante, almeno per quanto concerne le condizioni di impiego e di lavoro. L'applicazione di tale diritto potrà tuttavia essere limitata per quanto concerne le prestazioni familiari e di disoccupazione, l'istruzione e la formazione professionale, le agevolazioni fiscali.

#### *Direttiva (2014/66/UE) - Trasferimenti intra-societari*

Infine, la direttiva sui trasferimenti intra-societari intende agevolare i trasferimenti dei lavoratori cittadini di paesi terzi di società transnazionali con sedi al di fuori dell'Unione Europea<sup>11</sup>. In particolare, l'obiettivo è quello di agevolare la mobilità di questi lavoratori all'interno dell'Unione Europea. Nella pratica, questa direttiva stabilisce uno schema specifico di mobilità in base al quale il titolare di un permesso di trasferimento intra-societario valido rilasciato da uno Stato membro è autorizzato a entrare, soggiornare e lavorare in uno o più Stati membri.

L'autorizzazione per entrare in Europa nell'ambito dei trasferimenti intra-societari può essere richiesta o dal lavoratore o dalla società stessa e viene concessa se questi dimostrano che: a) la società ospitante e l'impresa

<sup>11</sup> Questa direttiva è entrata nell'ordinamento giuridico italiano grazie al d.l. n. 253 del 29/12/2016.

stabilita in un paese terzo appartengono alla stessa impresa o allo stesso gruppo di imprese; b) ha lavorato nella stessa impresa o nello stesso gruppo di imprese per un periodo minimo da tre a dodici mesi ininterrotti immediatamente precedente la data del trasferimento intra-societario nel caso dei dirigenti e degli specialisti del personale specializzato, e per un periodo minimo da tre a sei mesi ininterrotti nel caso dei dipendenti in tirocinio; c) ha un contratto di lavoro e, se necessario, una lettera di incarico del datore di lavoro che contengano quanto segue: i) la durata del trasferimento e l'ubicazione dell'azienda ospitante o delle aziende ospitanti; ii) la prova che il candidato all'ingresso ricoprirà un posto di dirigente, o personale specializzato o dipendente in tirocinio iii) la retribuzione nonché le altre condizioni di occupazione durante il trasferimento intra-societario; iv) la prova che, alla fine del trasferimento intra-societario, il candidato potrà fare ritorno in un'azienda appartenente a tale impresa o gruppo di imprese e stabilita in un paese terzo; d) il candidato all'ingresso possiede le qualifiche e l'esperienza professionali richieste dall'azienda in cui deve essere trasferito in qualità di dirigente o specialista o, nel caso di un dipendente in tirocinio, il diploma universitario richiesto; e) se del caso, presenta la documentazione attestante il rispetto, da parte del cittadino di un paese terzo, dei requisiti prescritti dal diritto nazionale dello Stato membro interessato ai cittadini dell'Unione per l'esercizio della professione regolamentata a cui si riferisce la domanda; f) possiede un documento di viaggio valido del cittadino di un paese terzo, secondo quanto previsto dal diritto nazionale, e, se richiesto, la domanda di visto o il visto; gli Stati membri possono richiedere che la validità del documento di viaggio copra almeno il periodo di validità del permesso per trasferimento intra-societario; g) fatti salvi gli accordi bilaterali esistenti, fornisce la prova che il richiedente dispone o, se previsto dal diritto nazionale, ha fatto richiesta di un'assicurazione per tutti i rischi contro i quali sono normalmente coperti i cittadini dello Stato membro interessato durante i periodi in cui non dispone di una copertura assicurativa di questo tipo né di prestazioni corrispondenti connesse al lavoro svolto in tale Stato membro o in virtù di esso.

Alla fine di questo iter viene rilasciato il permesso per trasferimento intra-societario la cui durata è di almeno un anno o è pari alla durata del trasferimento se inferiore a un anno, e può essere prorogato fino a un massimo di tre anni per i dirigenti e il personale specializzato e fino a un massimo di un anno per i dipendenti in tirocinio.

Durante il periodo di validità del permesso per trasferimento intra-societario, il titolare gode almeno dei seguenti diritti: a) il diritto di ingresso e di soggiorno nel territorio del primo Stato membro; b) il libero accesso a tutto il territorio del primo Stato membro; c) il diritto di esercitare la specifica attività lavorativa autorizzata dal permesso conformemente al diritto nazionale in qualsiasi azienda ospitante appartenente all'impresa o al gruppo di imprese nel primo Stato membro. Infine, a questo tipo di lavoratori viene assicurato il diritto alla mobilità all'interno dell'Unione.

#### *Direttiva 2011/98/UE - Permesso unico*

Questa direttiva stabilisce una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e, inoltre, configura un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro<sup>12</sup>. Essa dunque si riferisce al momento successivo all'ingresso, cioè al soggiorno che è comunque direttamente collegato alla motivazione dell'ingresso. Infatti si essa riferisce esclusivamente ai cittadini di paesi terzi che chiedono di soggiornare in uno Stato membro per motivi di lavoro; oppure ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro sempre per motivi di lavoro e già titolari di permesso di soggiorno per lavoro; infine, ai cittadini di paesi terzi che sono già stati ammessi in uno Stato membro per motivi diversi da quelli lavorativi, ai quali però è consentito lavorare.

Il permesso unico rilasciato da questa procedura permette al suo possessore di: entrare e soggiornare nel territorio dello Stato membro, sempre che siano soddisfatti i requisiti previsti dal diritto nazionale; accedere liberamente a tutto il territorio dello Stato che ha rilasciato il permesso; svolgere la specifica attività lavorativa autorizzata dal permesso; essere informato dei diritti conferiti dal permesso; infine dà diritto alla parità di trattamento, cioè i suoi possessori beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano, relativamente a: 1. le condizioni di lavoro (retribuzione, licenziamento, salute, sicurezza sul luogo di lavoro); 2. la libertà di associazione, adesione e partecipazione a organizzazioni di lavoratori, di datori di lavoro, professionale e di categoria; 3. istru-

<sup>12</sup> La direttiva 2011/98/UE è stata recepita in Italia con il d.l. n. 40 del 4/3/2014.

zione e formazione professionale; 4. riconoscimento di diplomi, certificati e altre qualifiche professionali, secondo le procedure nazionali applicabili; 5. sicurezza sociale; 6. agevolazioni fiscali, a condizione che il lavoratore abbia domicilio fiscale nello Stato membro; 7. accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, incluse le procedure per l'ottenimento di un alloggio, conformemente al diritto nazionale; 8. i servizi di consulenza forniti dai centri per l'impiego. Comunque, la direttiva prevede che il diritto alla parità di trattamento può essere limitato e fa sempre salvo il diritto dello Stato membro di revocare o rifiutare il rinnovo del permesso di soggiorno.

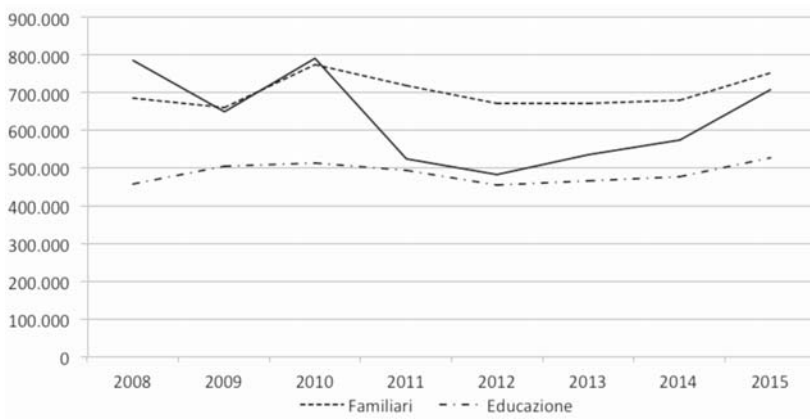
L'insieme delle direttive sopradescritte definisce un quadro giuridico alquanto macchinoso nelle procedure per il rilascio dell'autorizzazione all'ingresso e il rilascio del permesso di soggiorno. Inoltre, concede a ogni stato membro non solo la facoltà di recepire le direttive in maniera molto flessibile, con la conseguenza di una costruzione di un regime europeo non sempre coerente e armonico, ma anche di conservare le proprie norme nazionali che impattano sullo stesso fenomeno, molte volte in maniera concorrenziale rispetto al regime europeo. D'altro canto, i diritti associati alle varie autorizzazioni all'ingresso sono codificati in maniera basilica in quanto sempre demandati al livello nazionale. Quanto questo influisca sulla realtà migratoria e sui flussi di ingresso nel continente europeo lo si può valutare ricorrendo ai dati riguardanti i permessi di soggiorno presentati dall'Eurostat.

### 2.3 Gli ingressi per lavoro in Europa tra normativa europea e nazionale

L'ufficio statistico dell'Unione Europea (Eurostat) raccoglie ed elabora i dati riguardanti i permessi di soggiorno rilasciati dagli Stati membri dell'Unione, la cui codifica segue il Regolamento (Ue) n. 216/2010 per le definizioni dei motivi per il rilascio del permesso di soggiorno. Secondo questo regolamento, i permessi possono essere concessi in base alle seguenti categorie di motivazioni: motivi connessi alla formazione di una famiglia e al ricongiungimento familiare; motivi connessi all'istruzione e allo studio; motivi connessi ad attività retribuite; altri motivi.

La figura 1 riporta i dati riguardanti i permessi disaggregati secondo i motivi di ingresso rilasciati dal 2008 al 2015.

Fig. 1 – *Permessi concessi nell'anno per motivi di ingresso nell'Unione Europea (2008-2015)*



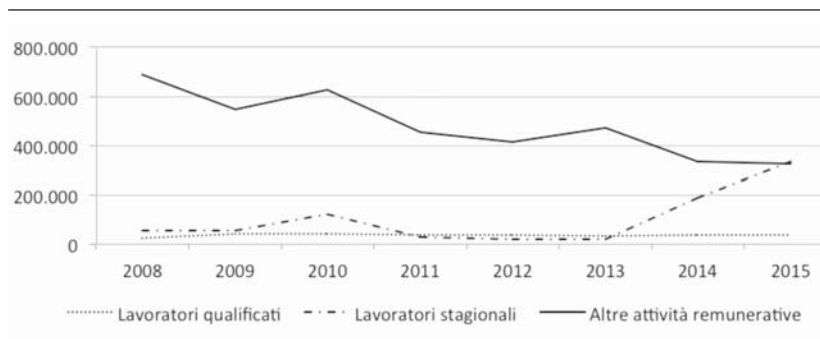
Fonte: elaborazione su dati Eurostat

Da questo grafico, si evince chiaramente che, per il periodo preso in considerazione, i principali motivi per il rilascio dei permessi di soggiorno nell'Unione Europea sono stati quelli lavorativi e familiari. Questi ultimi poi hanno superato sia in termini assoluti che in percentuale i permessi concessi per motivi di lavoro. Dai dati si può evincere che negli ultimi anni l'ingresso per motivi di lavoro ha acquisito una tendenza progressivamente calante, anche se questo tipo di ingressi negli ultimi due anni registrano un parziale recupero. La categoria di ingresso denominata per motivi di lavoro, o attività remunerative secondo la burocrazia Ue, comunque contiene altrettanti importanti e numerose categorie di motivazioni legate al lavoro di cui bisogna tener conto in maniera dettagliata perché corrispondono a procedure di ingresso e di soggiorno, con annessi diritti, strutturati in maniera differente, come abbiamo visto in precedenza. Nel nostro caso, i permessi per motivi connessi ad attività retribuite identificano le seguenti figure: lavoratore altamente qualificato; lavoratore stagionale e altre attività retribuite. Quest'ultima categoria comprende sia il lavoratore subordinato che quello autonomo<sup>13</sup>. A tale proposito, consideriamo ora anche per que-

<sup>13</sup> Cfr. Eurostat 2014, p. 23; in particolare: Nella categoria «Altre attività remunerate» devono essere inclusi i permessi di soggiorno rilasciati per la prima volta a persone che hanno

sto gruppo il numero dei permessi che consentono al richiedente di soggiornare per la prima volta, rilasciati dal 2008 al 2015, illustrati dalla figura 2.

Fig. 2 – *Permessi concessi per motivi di lavoro nell'Unione Europea (2008-2015)*



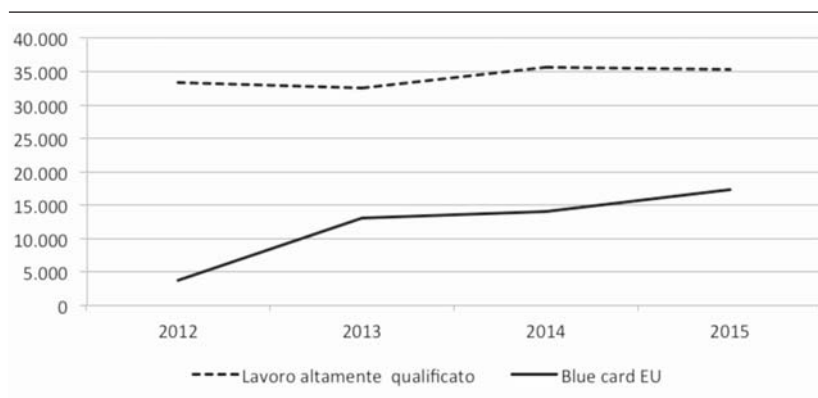
Fonte: elaborazione su dati Eurostat

Questa disaggregazione dei dati dimostra che il parziale recupero del numero dei permessi rilasciati per attività remunerative è dovuto all'improvvisa impennata dei permessi concessi per lavoro stagionale, che dai poco più di 17.000 permessi concessi per il 2013, passano a più di 330.000 rilasciati nel 2015. Purtroppo l'Eurostat non riporta i dati riguardanti il gruppo altre attività remunerative disaggregati secondo le varie modalità che compongono questa categoria, ma si può ritenere, con sufficiente ragione, che la convergenza tra i permessi concessi per lavoro stagionale e i permessi concessi per altre attività sia in buona parte dovuta al calo nel numero dei permessi concessi per lavoro subordinato. Pertanto, si può ritenere che la componente più significativa del trend decrescente degli ingressi per lavoro in Europa è rappresentata dal calo del numero dei permessi concessi per lavoro subordinato. Comunque, questo calo è ampiamente compensato dall'aumento degli ingressi per lavoro stagionale che si concentrano quasi esclusivamente in Polonia che per il 2015 ha concesso poco più di 321.000 permessi pari a più del 96% del totale dei permessi rilasciati per lo stesso motivo nell'Ue per lo stesso anno.

ottenuto l'autorizzazione a entrare per lavorare e non coperti dalle altre categorie. Ciò include i lavoratori subordinati e quelli autonomi, i tirocinanti remunerati e le ragazze e i ragazzi alla pari remunerati.

Infine, resta da segnalare l'andamento pressoché costante dei permessi concessi per lavoro altamente qualificato e il loro scarso contributo al numero degli ingressi per motivi di lavoro. Comunque è importante specificare che il grafico precedente non riporta il numero di ingressi concessi tramite la direttiva sulla *Blue Card EU*, ma il numero di permessi concessi ai lavoratori altamente qualificati tramite i programmi nazionali dei vari stati membri dedicati esclusivamente a questa tipologia di candidati all'ingresso. La figura 3 riporta sia il numero di permessi concessi tramite la direttiva *Blue card EU* che quelli nazionali.

*Fig. 3 – Permessi per lavoro altamente qualificato e Blue card Ue concesse (2012-2015)*



*Fonte: elaborazione su dati Eurostat*

Per una corretta comparazione dell'andamento dei permessi concessi per lavoro altamente qualificato con quello delle *Blue Card Ue*, occorre precisare che queste ultime sono entrate a regime solamente dal 2012. Inoltre, i dati riguardanti le *Blue Card* si riferiscono a 25 paesi Ue poiché il Regno Unito, la Danimarca e l'Irlanda non hanno recepito questo sistema. Comunque, anche se il periodo preso in esame è troppo breve per poter rilevare una tendenza reale e i due totali si riferiscono a due insiemi non propriamente identici, si evidenziano i numeri significativamente più bassi dei permessi rilasciati come *Blue Card Ue* rispetto ai permessi per lavoro qualificato rilasciati secondo gli schemi nazionali. Questo dato assume più forza se il numero dei permessi *Blue Card Ue* viene disaggregato secondo il paese di rilascio. Infatti, si registra un'eccessiva concentrazione del numero di queste

in un solo paese. Nel 2015 più del 85% delle Blue Card Ue, pari a più di 14.000 su un totale di 17.000, sono state rilasciate in Germania. In base questi numeri, sembra che la direttiva che ha istituito le Blue Card Ue non riesca a fare dell'Unione Europea una meta attraente per i lavoratori altamente qualificati, anche per quelli che sono già presenti nella Ue e potrebbero richiedere questo tipo di permesso. Infatti, da un rapporto Oecd, si legge che su un bacino di potenziali beneficiari già presenti nei paesi Ue pari a oltre 100.000 persone sono stati veramente pochi quelli che ne hanno fatto richiesta al fine di beneficiare dei suoi vantaggi (Cfr. Oecd, Eu 2016, p. 9). Inoltre, sempre considerando il numero delle Blue Card Ue in base al paese di rilascio, si nota che quasi tutti i paesi membri – a esclusione della Germania – che mostrano un numero significativo di permessi rilasciati a lavoratori altamente qualificati cittadini di paesi terzi, preferiscono utilizzare i canali nazionali. Come ad esempio, citando solo i casi più significativi, accade nei paesi Bassi che nel 2015 ha rilasciato quasi 8.000 permessi per lavoratori altamente qualificati contro 20 Blue Card Ue, e a cui segue la Svezia con più di 4.500 permessi contro 2.

## 2.4 Conclusioni

I recenti avvenimenti segnalano l'emergenza di nuove tendenze all'interno del sistema migratorio europeo. Da un lato, si registra un netto aumento dei flussi migratori composti da rifugiati, richiedenti asilo e altri gruppi vulnerabili, per contro si assiste a una netta diminuzione degli arrivi per motivi di lavoro subordinato, compensata da un significativo aumento degli ingressi per lavoro stagionale anche se prevalentemente concentrati in un solo paese di arrivo. Inoltre, acquistano una crescente significatività numerica, politica e sociale, gli ingressi per motivi familiari che in pochi anni sono diventati il primo motivo di immigrazione in Europa. Siamo di fronte dunque a importanti novità nel sistema migratorio europeo in cui la migrazione economica si sovrappone, e a volte si confonde, con la migrazione di ricongiunti, di rifugiati e i cosiddetti vulnerabili che sono pur sempre migrazioni composte da lavoratori. La complessità del nuovo quadro migratorio europeo produce molte sollecitazioni verso nuove teorizzazioni e concettualizzazioni che non sembrano essere accolte dal quadro giuridico-istituzionale europeo preposto alla sua gestione. Anche se nell'ultimo decennio si è registrata una crescente produzione di norme volta alla revisione di leggi prece-

denti, questa *politicizzazione* delle migrazioni (Castles, M.J. Miller 2012, p. 19) in Europa si è espressa fundamentalmente nelle forme della «giuridificazione». Nel senso sia di un progressivo allargarsi dell'ampiezza della legislazione – attraverso il continuo proliferare di norme e leggi di regolazione – sia di un inquadramento giuridico dell'immigrazione fatto prevalentemente di vincoli e limiti all'ingresso dei migranti. In altre parole, quello che alla fine risulta da questa prolusione di norme, è un contesto giudico-istituzionale di tipo «riluttante» (Brochmann 1999, pp. 297-334).

Le direttive prima illustrate riguardano in prevalenza le modalità di ingresso (ben 4 su 5), i requisiti per potere accedere ai canali di ingresso regolari stabiliti da queste e, infine, uno standard minimo di diritti che riguardano quasi esclusivamente le possibilità di soggiorno, mentre le misure di integrazione vengono rimandate al livello nazionale. Perfino la direttiva sul permesso unico che pur tra i suoi obiettivi ha la pretesa di stabilire un insieme comune (europeo) di diritti associati a questa status giuridico, non riesce ad andare oltre la formulazione generica del diritto alla parità di trattamento senza dare sostanza a uno standard minimo di diritti per i lavoratori di paesi terzi per tutti i paesi membri dell'Unione. Inoltre, la coerenza di queste normative non è espressamente indicata per cui esse molte volte coesistono con norme precedenti nazionali che insistono sulle stesse materie creando una situazione di incertezza se non di palese incoerenza. A tale proposito, si richiama il caso dei permessi rilasciati per motivi di lavoro, dove si è visto come gli stati membri preferiscono di gran lunga di consentire gli ingressi secondo la propria normativa nazionale, tendenza particolarmente evidente nel caso dei lavoratori altamente qualificati.

La mancata attrazione dei cosiddetti talenti, soprattutto in relazione alle aspettative che avevano portato alla proposta della Carta Blue Ue, ha spinto la Commissione a presentare una proposta di riforma di questa direttiva con la quale si prefigge di migliorare la capacità dell'Unione di attirare e trattenere cittadini di paesi terzi altamente qualificati<sup>14</sup>.

Questa nuova proposta, con lo scopo di rendere la Carta blu Ue un vero e proprio regime dell'Unione, non consente agli Stati membri di disporre di regimi nazionali paralleli per il medesimo gruppo di lavoratori altamente specializzati. L'altro obiettivo fondamentale è di allargare la platea dei poten-

<sup>14</sup> Cfr. Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio COM (2016) 378 final sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente specializzati.

ziali richiedenti, abbassando i requisiti di ingresso riferiti alla durata della prestazione lavorativa legata all'offerta di lavoro vincolante, alla soglia salariale e alle qualifiche professionali. Resta inevaso però quello che risulta il nodo principale della precedente direttiva e che riguardava il riconoscimento delle qualifiche professionali acquisite nel paese di provenienza candidato all'ingresso<sup>15</sup> in quanto la proposta di direttiva impone solamente che gli Stati membri facilitino la convalida e il riconoscimento di documenti che attestino il possesso di qualifiche professionali superiori, senza fissare ulteriori provvisori<sup>16</sup>. Ancora una volta sembra che si rinunci a definire un regime europeo in materia migratoria che vada oltre le norme di ingresso.

### *Principali riferimenti bibliografici*

- Amadeo S., Spitaler F. (2015), *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Giappichelli, Torino.
- G. Brochmann (1999), *Controlling Immigration in Europe*, in G. Brochmann, T. Hammar (a cura di), *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*, Oxford, Berg, pp. 297-334.
- Calafà L. (2012), *Migrazione economica e contratto di lavoro degli stranieri*, Il Mulino, Bologna.
- S. Castles, M.J. Miller (2012), *L'era delle migrazioni*, Odoya, Bologna.
- Eurostat (2014), *Technical guidelines for the data collection under art. 6 of regulation 862/2007 – statistics on residence permits includes specification of the data collection under art. 20 of the directive 2009/50/EC – statistics on EU blue cards and specification of data collection under art 15 directive 2011/98/EU – statistics on single permit version amended in November 2014*, Directorate F: Social statistics Unit F-2: Population, Bruxelles.
- Eurostat (2016), *Statistiche sulle migrazioni internazionali e sulle popolazioni di origine straniera nell'Unione Europea*, maggio, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics/it](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/it)
- Oecd, Eu (2016), *Recruiting Immigrant Workers: Europe 2016*, Oecd Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257290-en>

<sup>15</sup> Questione regolamentata dalla direttiva 2005/36/Ce.

<sup>16</sup> Proposta di Direttiva COM (2016) 378 final p. 37.





## Capitolo 3

### Gli immigrati nel mercato del lavoro

di Giuliano Ferrucci e Emanuele Galossi

#### 3.1 I numeri dell'immigrazione nell'Unione Europea

Come ampiamente sostenuto in letteratura, le migrazioni sono storicamente influenzate da fattori di carattere economico, politico e sociale, attivi sia nei paesi di provenienza (*push factors*) che in quelli di destinazione (*pull factors*). Il benessere economico e la stabilità politica dell'Unione Europea continuano a esercitare un forte effetto di attrazione sulle popolazioni dei paesi meno sviluppati, un effetto potenziato negli ultimi anni dalle devastazioni prodotte dalle guerre e dalle carestie ricorrenti in Medio Oriente e in Africa.

I paesi di destinazione hanno usato la forza lavoro degli immigrati per compensare la carenza di risorse interne in determinati ambiti produttivi e, in generale, per contrastare il progressivo invecchiamento della popolazione. Nel corso del 2014 sono entrate in uno dei paesi dell'Unione Europea (compreso il Regno Unito) 3,8 milioni di persone, di cui 1,6 milioni con cittadinanza di paesi terzi, 1,3 con cittadinanza di altri paesi dell'Unione, 870 mila con la stessa cittadinanza del paese di destinazione (*immigrazione di ritorno*) e 12 mila circa senza cittadinanza (apolide). Parliamo di persone riconosciute come *migranti di lungo periodo* (*long-term migrant*), persone che hanno cambiato paese di residenza per un periodo di almeno 12 mesi<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Gli *immigrati di lungo periodo* in un determinato paese hanno acquisito la residenza in quel paese da almeno 12 mesi, gli *emigrati di lungo periodo* da un determinato paese hanno cancellato la residenza da quel paese da almeno 12 mesi. Alcuni stati dell'Unione non hanno la possibilità di produrre statistiche basate su questa definizione: si fa allora riferimento all'acquisizione della residenza (o ad altri atti amministrativi) o a periodi di soggiorno nel paese di durata diversa da 12 mesi.

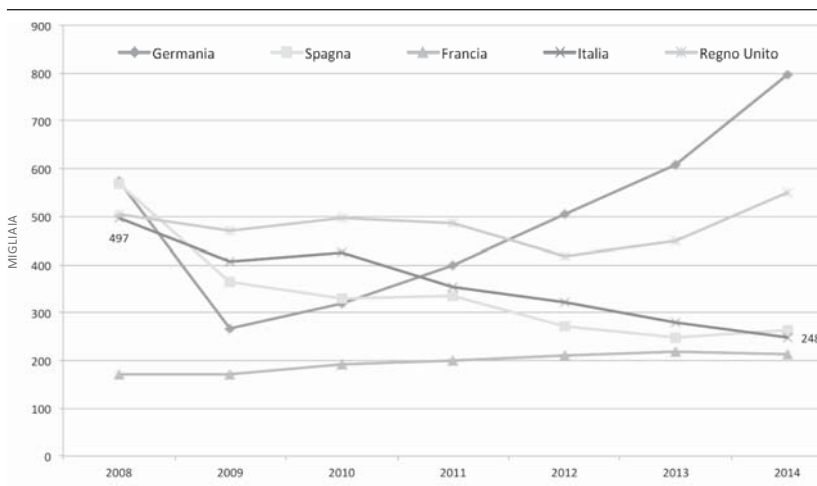
La Germania ha il primato del numero di nuovi immigrati nel 2014 (885 mila), l'Italia è al quinto posto con 278 mila ingressi<sup>2</sup>. Di contro, la Spagna ha registrato nello stesso anno il numero più alto di emigrati dal paese (400 mila), seguita da Germania, Regno Unito, Francia e Polonia (l'Italia ne ha contati 136 mila).

Riferito alla popolazione residente del paese ospitante, l'Italia presenta nel 2014 un tasso di immigrazione relativamente basso (meno di 5 nuovi immigrati per mille abitanti) che la colloca agli ultimi posti in Europa.

Tra i migranti hanno un peso complessivamente non trascurabile le persone che ritornano nel paese di origine (di cui hanno la cittadinanza), dal 91% della Romania al 10% circa dell'Italia e della Germania.

Al netto degli immigrati con cittadinanza italiana, le persone straniere che hanno stabilito la residenza nel nostro paese nel corso del 2014 sono *248 mila* (di cui 180 mila, pari al 73%, di cittadinanza non Ue), in discesa dal 2010, la metà del numero rilevato nel 2008 (figura 1). In Germania, viceversa, il numero di nuovi immigrati con cittadinanza straniera è salito progressivamente dal 2009, attestandosi nel 2014 a poco meno di 800 mila unità.

Fig. 3.1 – Nuovi immigrati di cittadinanza straniera in alcuni paesi europei (2008-2014)



Fonte: elaborazioni Fondazione Di Vittorio su dati Eurostat

<sup>2</sup> In questa sede *ingresso* e *cambio di residenza* sono sinonimi. Naturalmente il cambio di residenza non è mai contestuale all'ingresso della persona nel paese e nemmeno necessario,

Le statistiche demografiche aggiornate al primo gennaio 2015 informano che:

- vivono all'interno dell'Unione Europea poco più di 34 milioni di persone nate in paesi esterni all'Unione e 18,5 milioni nate in un Stato dell'Unione diverso da quello nel quale risiedono. I paesi con il maggior numero di persone residenti nate all'estero sono la Germania (più di 10 milioni), il Regno Unito, la Francia, la Spagna e l'Italia, quest'ultima con 5,8 milioni di presenze, pari al 9,5% della popolazione totale, soprattutto soggetti nati fuori dai confini dell'Unione (più di due terzi);
- vivono all'interno dell'Unione Europea poco meno di 20 milioni di persone con cittadinanza di paesi esterni all'Unione e 15,3 milioni con cittadinanza di un Stato membro diverso da quello nel quale hanno stabilito la residenza (*mobile EU citizens*). Nei primi cinque paesi per numero assoluto di residenti con cittadinanza straniera (Germania, Regno Unito, Italia, Francia e Spagna nell'ordine) vivono i tre quarti degli immigrati nell'Unione a fronte del 63% della popolazione complessiva;
- gli immigrati che entrano ogni anno nell'Unione Europea sono in media molto più giovani (età mediana riferita agli immigrati del 2014 = 28 anni) rispetto alle popolazioni già residenti nei paesi di destinazione (età mediana dell'intera popolazione dell'Unione al primo gennaio 2015 = 42 anni).

Nel 2014, dopo due anni consecutivi di crescita, il numero di persone che hanno acquisito la cittadinanza di un paese membro è sceso del 9% rispetto al 2013, attestandosi a 889 mila, di cui 206 mila in Spagna, 130 mila in Italia, 126 mila nel Regno Unito, 111 mila in Germania e 106 mila in Francia. In termini assoluti, l'aumento nettamente più rilevante è stato registrato in Italia con 29200 riconoscimenti in più rispetto al 2013 (segue, a distanza, la Francia con un incremento di circa 8 mila riconoscimenti). Di contro la Spagna ha segnato la flessione maggiore (circa 20 mila in meno). Il *tasso di naturalizzazione* – vale a dire il rapporto tra il numero di persone che hanno acquisito la cittadinanza del paese nell'arco di un anno e il numero di persone residenti che hanno la cittadinanza di un paese estero all'inizio dello stesso anno – è stimato nel 2014 più elevato in Svezia e Ungheria (rispettivamente 6,3 e 6,2 acquisizioni per 100 residenti stranieri) mentre in Italia il tasso è risultato in linea con la media europea, poco sopra 2,5.

tanto che molte persone di cittadinanza straniera scelgono di non cambiare residenza anche dopo molti anni di soggiorno (in questo caso non sono riconosciuti come *immigrati*).

Come noto, i migranti giocano un ruolo determinante nelle economie dei paesi che li ospitano. Il tasso di attività (occupati e persone in cerca di lavoro sulla popolazione di riferimento<sup>3</sup>) varia in misura rilevante con la cittadinanza, il genere e il paese di residenza. Tra il 2008 e il 2015 le persone di cittadinanza non Ue hanno dimostrato a livello europeo un tasso di attività (15-64 anni) costantemente al di sotto di quello delle persone con la cittadinanza del paese ospitante (*nationals*) e, in misura anche maggiore, di quello dei migranti all'interno dell'Unione (*mobile EU citizens*). Fanno eccezione la Spagna e, soprattutto, l'Italia che presenta, tradizionalmente, un tasso di attività riferito ai *nationals* molto basso (stimato al 63,3% nel 2015, inferiore ai corrispondenti tassi di attività degli immigrati dall'Unione (74,6%) e degli immigrati da paesi non Ue (68,4%)<sup>4</sup>.

La crisi economica che si è abbattuta sull'Europa, in particolare la seconda fase recessiva del 2012-2013, ha ridotto la partecipazione degli immigrati non Ue all'economia dei paesi ospitanti, tendenza che si è accentuata nel corso dei due anni successivi: dal 2011 al 2015 il loro tasso di attività (media dell'Unione a 28) ha perso oltre 2 p.p. a fronte di un aumento di 1,6 punti registrato nel tasso di attività dei *nationals* e di un incremento nello stesso ordine di grandezza osservato nel tasso di attività dei *mobile EU citizens*.

Nei dati relativi alla disoccupazione si legge bene l'effetto della crisi sul lavoro delle persone in relazione alla loro cittadinanza: il tasso di disoccupazione degli immigrati non Ue viaggia su valori che superano il doppio di quelli registrati sulla forza lavoro *national* e subisce, durante le due fasi recessive, aumenti molto più accentuati. Per una volta l'Italia, come vedremo di seguito, non fa eccezione.

### 3.2 Le conseguenze della crisi sul lavoro degli immigrati in Italia

Il mercato del lavoro in Italia presenta due caratteristiche distintive, entrambe con notevoli implicazioni, non solo di natura economica ma anche

<sup>3</sup> La popolazione di riferimento è in genere quella in età da lavoro, vale a dire in età 15-64 anni o, in alternativa, 20-64 anni.

<sup>4</sup> In Italia è particolarmente scarsa la partecipazione delle donne al mercato del lavoro: il tasso di attività delle donne italiane è il più basso in assoluto tra i tassi di attività delle donne *nationals* residenti nell'Unione Europea, più basso anche del tasso relativo alle donne immigrate in Italia da paesi non Ue.

di ordine sociale e culturale. La prima – *strutturale* e del tutto peculiare – consiste nel basso tasso di attività (e di occupazione), determinato principalmente dal *non* lavoro delle donne, in particolare nel Mezzogiorno e soprattutto dopo la maternità. L'altra caratteristica è invece *evolutiva* e consiste nel progressivo invecchiamento della platea degli occupati derivante dalla combinazione di fenomeni demografici (bassa natalità e allungamento della vita) e provvedimenti legislativi (differimento dell'età pensionabile).

L'immigrazione degli ultimi 15 anni ha contribuito a mitigare le dinamiche demografiche e dell'occupazione (contrazione e invecchiamento della popolazione), ma con intensità via via minore. L'aumento degli immigrati residenti ha recentemente rallentato, con incrementi anno su anno decrescenti, nell'ordine del 7% nel 2013, del 4,9% nel 2014 e del 2% nel 2015.

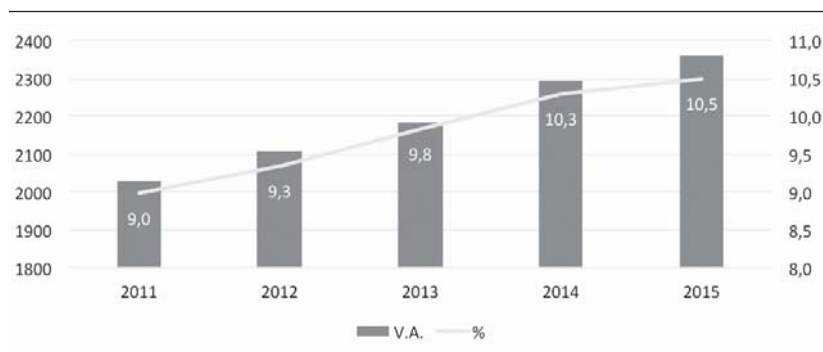
Nel 2015 i residenti stranieri sono circa 5 milioni (con un aumento stimato intorno a +3,5 milioni dal 2003), di cui poco più del 70% non comunitari, concentrati nelle regioni centro-settentrionali (poco meno dell'85%) e mediamente molto più giovani dei concittadini italiani: il peso degli over 64 è sotto il 3% mentre tra i residenti di cittadinanza italiana la stessa percentuale supera il 21.

Nonostante l'immigrazione, nel 2015 la popolazione si è ridotta di 139 mila unità (-2,3 per mille) rispetto all'anno precedente e ha continuato a invecchiare: l'indice di vecchiaia (rapporto tra residenti di età  $\geq 65$  anni e residenti di età  $< 15$  anni) è tra i più alti al mondo (1.611), superato solo dal Giappone (2.049) e seguito dalla Germania (1.599) (Istat, Rapporto annuale 2016).

La partecipazione degli immigrati all'economia del paese è evidente nelle statistiche relative ad attività e occupazione: Il tasso di attività riferito alla popolazione in età da lavoro (15-64 anni) è molto più alto tra gli stranieri, in particolare comunitari (74,6% in media 2015), che tra gli italiani (63,3%). Terzo paese europeo per presenza di stranieri in termini assoluti (dopo Germania e Regno Unito), l'Italia è l'unico dove il tasso di occupazione (15-64 anni) dei residenti immigrati (58,9% nel 2015) supera quello relativo ai nativi (56%), soprattutto per il contributo della componente comunitaria (63,3%). Se consideriamo in particolare il Mezzogiorno, area tra le più depresse d'Europa anche a causa dell'inattività femminile, e valutiamo il tasso di occupazione delle donne, quello delle italiane si ferma nel 2015 al 30,1% contro il 43,3% delle straniere non comunitarie e il 48,4% di quelle comunitarie.

La centralità dei lavoratori stranieri nelle dinamiche occupazionali è ancora più tangibile in questi lunghi anni di crisi. Come in Germania e Regno Unito, anche in Italia la quota di occupazione straniera è in costante crescita e tuttavia, diversamente dai due grandi paesi europei, i lavoratori Ue e non-Ue hanno un andamento asimmetrico rispetto ai lavoratori italiani, svolgendo una funzione che potremmo definire *compensativa*, con variazioni sempre positive, anche durante la prima e la seconda fase recessiva (2009-2010 e 2012-2013 rispettivamente). Considerando gli ultimi 5 anni (2011-2015), gli occupati stranieri sono aumentati complessivamente di 329 mila unità e la loro incidenza sull'occupazione totale ha raggiunto il 10,5%: anche nel 2013 (insieme al 2009 anno di forte contrazione della domanda di lavoro) la loro consistenza è cresciuta in termini assoluti a fronte di una notevole diminuzione degli occupati di cittadinanza italiana.

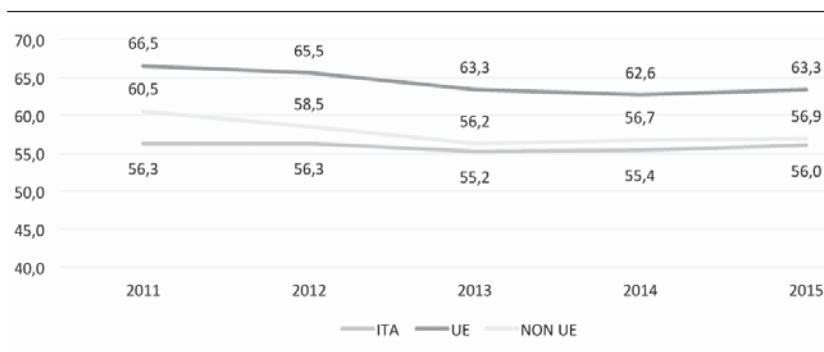
Fig. 3.2 – Occupati stranieri in Italia in v.a. (x1000) e in percentuale sul totale degli occupati residenti (2011-2015)



Fonte: elaborazioni Fondazione di Vittorio su dati Istat della RcfI

L'incremento del numero di lavoratori immigrati, tuttavia, non ha impedito la discesa del tasso di occupazione specifico: nell'arco di 6 anni (dal 2007 al 2013) il tasso di occupazione degli stranieri ha perso quasi 9 punti (4 tra il 2011 e il 2013) e la distanza dal tasso di occupazione degli italiani si è ridotta progressivamente, da 9 punti del 2007 a 3,1 punti del 2013.

Fig. 3.3 – Tasso di occupazione (15-64 anni) per cittadinanza (2011-2015)



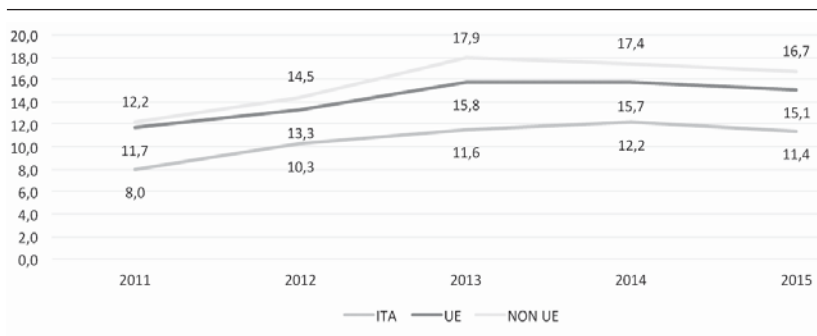
Fonte: elaborazioni Fondazione di Vittorio su dati Istat della Repl

Prendendo di nuovo in esame gli anni 2011-2015, osserviamo che la diminuzione del tasso di occupazione nel 2012 e nel 2013 ha interessato i maschi, sia gli stranieri comunitari che, in misura più marcata, quelli non comunitari mentre i tassi di occupazione femminile registrano variazioni più contenute, con l'indicatore riferito alle donne non comunitarie che si muove su valori prossimi a quelli del tasso di occupazione delle donne italiane, e quello relativo alle donne comunitarie che – pure perdendo terreno nel 2013 e nel 2014 – viaggia su valori molto più elevati.

Nel 2014 la discesa del tasso di occupazione si è arrestata per gli italiani e per gli stranieri non comunitari mentre nel 2015 si registra finalmente un leggero incremento anche per gli immigrati comunitari; la declinazione per genere indica nel 2015 andamenti contrastanti per uomini e donne non comunitari, con il tasso di occupazione dei primi in sensibile ascesa e quello delle seconde di nuovo calante.

Volgendo lo sguardo all'andamento della disoccupazione negli ultimi 5 anni, l'aumento dei tassi ha interessato italiani e stranieri nel 2012 e nel 2013, con un picco nel 2013 per i maschi non comunitari. Nel 2014 la disoccupazione comincia ad arretrare tra gli stranieri, in particolare quelli non comunitari, e nel 2015 la flessione riguarda anche gli italiani, le donne in particolare, e ancora gli stranieri, soprattutto i maschi, comunitari e non comunitari.

Fig. 3.4 – Tasso di disoccupazione ( $\geq 15$  anni) per cittadinanza (2011-2015)



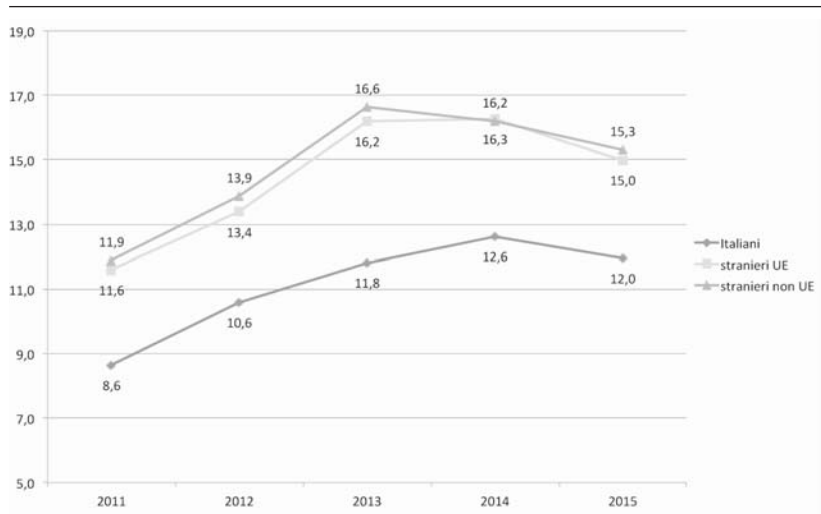
Fonte: elaborazioni Fondazione di Vittorio su dati Istat della ReFl

Nel 2015 l'area della *sofferenza occupazionale*, ritagliata considerando all'interno della popolazione in età da lavoro (15-64 anni) i disoccupati, gli scoraggiati disponibili a lavorare e gli occupati in cassa integrazione guadagni (che hanno lavorato meno o non hanno lavorato affatto nella settimana di riferimento perché in cassa integrazione<sup>5</sup>) contava 604 mila immigrati, di cui 184 mila di cittadinanza comunitaria e 420 mila non comunitari. Il *tasso di sofferenza* – rapporto tra numero di persone nell'area della sofferenza e numero complessivo di persone in età 15-64 anni – riferito alla popolazione straniera si attesta nello stesso anno al 15,2%, ovvero 3,2 punti sopra il tasso di sofferenza relativo agli italiani.

Nella figura che segue è rappresentato l'andamento del tasso di sofferenza per cittadinanza tra il 2011 e il 2015: non si apprezzano differenze rilevanti tra comunitari e non comunitari, con l'indicatore in ascesa nel 2012 e più ancora nel 2013, in leggera flessione nel 2014 e in diminuzione nel 2015; il tasso di sofferenza degli italiani cresce meno rispetto a quello degli stranieri nel 2013 ma continua ad aumentare anche nel 2014, per flettere solo nel 2015.

<sup>5</sup> Non sono considerati i soggetti in cassa integrazione per più di tre mesi e trattamento economico sotto il 50% della retribuzione percepita prima della sospensione dell'attività lavorativa (essi, diversamente dagli altri cassaintegrati, non sono considerati formalmente occupati).

Fig. 3.5 – Tasso di sofferenza per cittadinanza – Valori percentuali (2011-2015)



Fonte: elaborazioni Fondazione di Vittorio su dati Istat della Rcf

Il sintesi, la crisi ha colpito con maggiore intensità la forza lavoro straniera rispetto alla forza lavoro italiana: la distanza tra i tassi di occupazione si è ridotta mentre gli immigrati senza lavoro sono cresciuti di più, sebbene abbiano cominciato prima, già nel 2014, a diminuire. L'effetto della recessione recente (2012 e 2013) si è fatto sentire in misura maggiore, in termini di occupazione e disoccupazione, sugli immigrati non comunitari di sesso maschile e su quelli con titolo universitario.

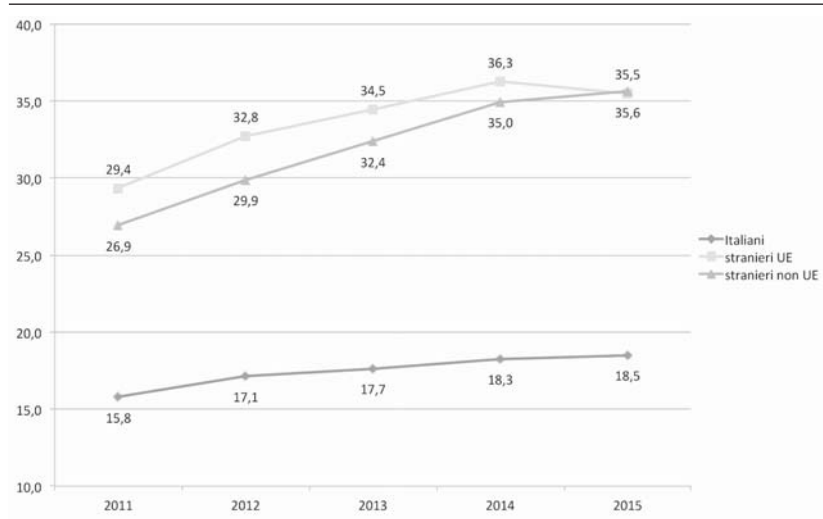
La formazione e le competenze, d'altra parte, premiano meno gli stranieri (il tasso di occupazione degli immigrati con titolo universitario è più basso di quello degli italiani laureati) e proteggono meno i lavoratori non comunitari dalla disoccupazione rispetto ai lavoratori italiani.

Il tema della sotto-qualificazione e delle difficoltà a trovare un impiego da parte degli immigrati è stato oggetto di un'indagine *ad hoc* da parte dell'Istat (2015); nel secondo trimestre 2014 circa il 30% dei lavoratori stranieri (comunitari e non), contro meno del 12% dei lavoratori italiani, ha riferito di svolgere un'attività poco qualificata in relazione alle competenze e al titolo di studio conseguito.

Lavoro sotto-qualificato, ma anche sottoccupazione e precarietà del rapporto di lavoro: gli stranieri in età 15-64 anni che lavorano sotto condizioni

diverse da quelle auspiccate in relazione alla durata del contratto oppure rispetto al tempo di lavoro (in condizioni di *disagio occupazionale*) sono 827 mila nel 2015, dipendenti a tempo determinato e collaboratori che riferiscono di non avere trovato un impiego a tempo indeterminato (358 mila) e lavoratori part-time (dipendenti e autonomi) che svolgono un lavoro a tempo parziale perché non hanno trovato un lavoro a tempo pieno (470 mila)<sup>6</sup>. Il *tasso di disagio*, vale a dire il rapporto tra gli occupati nell'area del disagio e la totalità degli occupati in età 15-64 anni<sup>7</sup>, è molto più elevato tra i lavoratori stranieri (35,6%) che tra quelli di cittadinanza italiana (18,5%) e la differenza tra i tassi è cresciuta sensibilmente negli ultimi anni e fino al 2014, confermandosi nel 2015 a +17,1 punti.

Fig. 3.6 – Tasso di disagio per cittadinanza – Valori percentuali (2011-2015)



Fonte: elaborazioni Fondazione di Vittorio su dati Istat della Rcfl

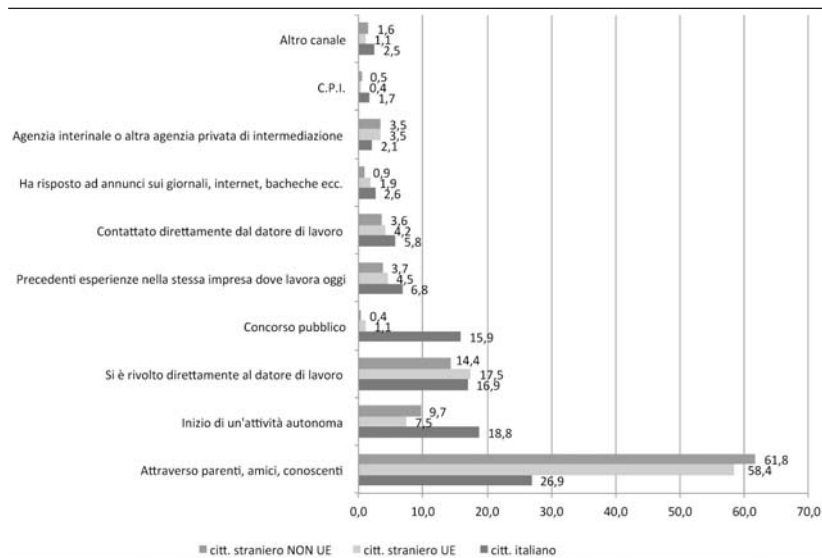
Altro elemento che contribuisce a connotare il lavoro degli immigrati in Italia è la modalità con cui lo hanno trovato: se si escludono le attività au-

<sup>6</sup> I lavoratori che presentano insieme le due condizioni (dipendenti e collaboratori impegnati a tempo determinato perché non hanno trovato un impiego stabile e part-time perché non hanno trovato un'occupazione a tempo pieno) sono considerati all'interno del *lavoro temporaneo involontario*.

<sup>7</sup> Dal denominatore sono esclusi gli occupati in cassa integrazione.

tonome (sotto il 10%), l'interlocuzione diretta col datore di lavoro e, soprattutto, le reti formate da parenti e amici (che da sole spiegano due terzi dei rapporti di lavoro dipendente) coprono insieme poco meno del 90% dell'accesso al lavoro subordinato svolto in Italia dagli stranieri.

Fig. 3.7 – Modalità di accesso al lavoro per cittadinanza – Valori percentuali (2011-2015)



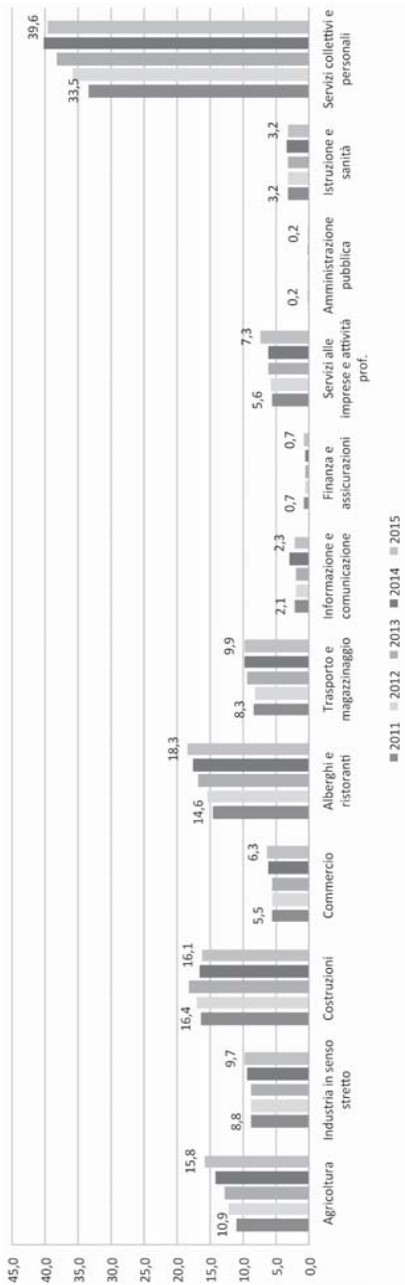
Fonte: elaborazioni Fondazione di Vittorio su dati Istat della RcfI

Queste modalità di accesso, favorite dalla legislazione esistente in tema di immigrazione, non aiutano la mobilità all'interno del mercato, ostacolano la progressione delle carriere, tendono a perpetuare condizioni di sotto-qualificazione e segregazione occupazionale, vale a dire la concentrazione dei lavoratori solo in determinati settori produttivi e solo in determinate qualifiche o professioni.

Per quanto riguarda la presenza nei diversi settori lavorativi si registra, a partire dal 2011, un incremento degli occupati stranieri – sul totale degli occupati – di oltre 6 punti percentuali (p.p.) nei servizi collettivi e personali, di circa 5 p.p. in agricoltura e di quasi 4 p.p. nel turismo (alberghiero e ristorazione).

Analizzando, inoltre, la composizione settoriale dell'occupazione per cittadinanza, emerge che su 100 stranieri occupati, ben 30 sono impiegati nel

Fig. 3.8 – Occupati stranieri su totale occupati per settore – Valori percentuali (2011-2015)



Fonte: elaborazioni Fondazione di Vittorio su dati Isat Rcfl

settore dei servizi collettivi e personali, 18 nell'industria, 10 nel turismo, 10 nelle costruzioni, 9 nel commercio e 8 nei servizi alle imprese (soprattutto nelle pulizie), 4 nei trasporti e logistica, 4 nella sanità; nei rimanenti comparti la presenza è evidentemente marginale. Da segnalare, infine, come negli ultimi 5 anni abbiano perso peso tra gli occupati stranieri i settori più colpiti dalla crisi, come le Costruzioni (-4,4 p.p.) e l'Industria in senso stretto (-1,5 p.p.).

Tab. 3.1 – Composizione percentuale degli occupati per settore e cittadinanza (2011-2015)

	2011		2012		2013		2014		2015	
	ITALIANI	STRANIERI	ITALIANI	STRANIERI	ITALIANI	STRANIERI	ITALIANI	STRANIERI	ITALIANI	STRANIERI
Agricoltura	3,6	4,5	3,6	4,8	3,5	4,6	3,5	5,0	3,5	5,6
Industria in senso stretto	20,4	20,0	20,2	18,7	20,3	18,0	20,4	18,5	20,3	18,5
Costruzioni	7,3	14,5	6,9	13,7	6,3	13,0	6,2	10,8	6,1	10,1
Commercio	14,9	8,8	15,4	8,7	15,5	8,4	15,2	8,6	14,9	8,5
Alberghi e ristoranti	4,9	8,5	5,2	9,1	5,1	9,4	5,2	9,8	5,4	10,4
Trasporto e magazzinaggio	4,8	4,4	4,7	4,1	4,7	4,5	4,7	4,4	4,6	4,3
Informazione e comunicazione	2,6	0,6	2,7	0,5	2,7	0,5	2,7	0,7	2,7	0,5
Finanza e assicurazioni	3,1	0,2	3,1	0,1	3,1	0,2	3,0	0,1	3,2	0,2
Servizi alle imprese e attività prof.	10,9	6,6	10,8	6,5	11,3	6,8	11,4	6,6	11,6	7,8
Amministrazione pubblica	7,0	0,2	6,7	0,1	6,5	0,1	6,4	0,1	6,4	0,1
Istruzione e sanità	15,2	5,1	15,5	4,8	15,8	4,7	16,0	5,0	15,9	4,5
Servizi collettivi e personali	5,3	26,8	5,3	28,9	5,3	29,8	5,2	30,5	5,3	29,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Fondazione di Vittorio su dati Istat Refl

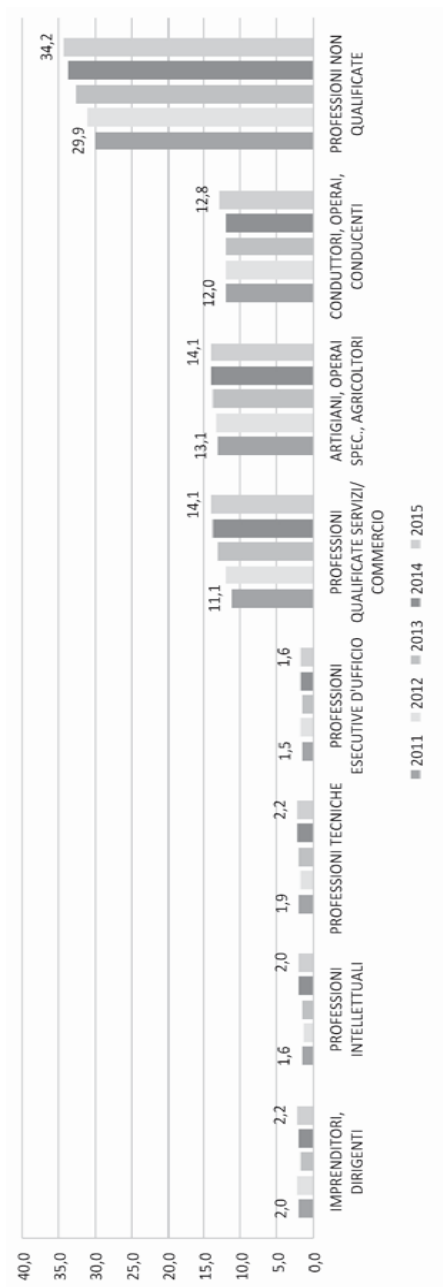
Particolarmente significativo, peraltro, è che in soli 10 sotto-settori sia impegnato attualmente quasi il 70% dei lavoratori stranieri quando negli stessi sotto-settori lavora meno di un terzo degli italiani occupati.

Tab. 3.2 – I primi dieci settori in cui sono occupati i lavoratori stranieri (media 2015)

SETTORE	citt. italiano		Stranieri		Totale	
	n (1000)	%	n (1000)	%	n (1000)	%
attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico	198	1,0	583	24,7	781	3,5
attività dei servizi di ristorazione	878	4,4	201	8,5	1079	4,8
commercio al dettaglio (escluso quello di autoveicoli e di motocicli)	1842	9,2	147	6,2	1989	8,9
lavori di costruzione specializzati	734	3,6	127	5,4	861	3,8
coltivazioni agricole e produzione di prodotti animali, caccia e servizi connessi	647	3,2	125	5,3	772	3,4
attività di servizi per edifici e paesaggio	367	1,8	116	4,9	483	2,2
costruzione di edifici	407	2,0	105	4,5	512	2,3
altre attività di servizi per la persona	361	1,8	72	3,0	432	1,9
fabbricazione di prodotti in metallo (esclusi macchinari e attrezzature)	449	2,2	71	3,0	520	2,3
industrie alimentari	371	1,8	62	2,6	433	1,9
<b>Totale primi 10 settori in cui sono occupati gli stranieri</b>	<b>6254</b>	<b>31,0</b>	<b>1608</b>	<b>68,1</b>	<b>7862</b>	<b>35,0</b>
Altri settori	13851	69,0	751	31,9	14603	65,0
<b>Totale</b>	<b>20106</b>	<b>100,0</b>	<b>2359</b>	<b>100,0</b>	<b>22465</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni Fondazione di Vittorio su dati Isstat Rcfl

Fig. 3.9 – Occupati stranieri su totale occupati per professione – Valori percentuali (2011-2015)



Questa forte concentrazione settoriale si spiega in parte con il ruolo che hanno le reti sociali nell'accesso al lavoro (che se da un lato aiutano gli immigrati a entrare nel mercato del lavoro, dall'altro tendono a omologare attività e mansioni) e in parte con la forte domanda di lavoro nei settori a basso valore aggiunto, in cui la concorrenza con l'offerta di lavoro della componente italiana risulta marginale.

Fonte: elaborazioni Fondazione di Vittorio su dati Istat Ref

A questo aspetto va associato, inoltre, il tema delle professioni e delle qualifiche. Come già evidenziato da numerosi studi (Cfr. tra gli altri Fondazione Leone Moressa 2016; G. Ferrucci, E. Galossi 2014), infatti, i lavoratori stranieri continuano a essere confinati in professioni poco o per niente qualificate.

Nonostante la presenza degli immigrati in Italia sia ormai un fenomeno strutturale e nonostante oltre la metà degli stranieri sia in Italia da più di 10 anni (e oltre l'80% da almeno 5), continua a crescere la percentuale di lavoratori stranieri nelle attività non qualificate: nel 2015 gli stranieri rappresentano più di un terzo dell'occupazione in professioni non qualificate, con un incremento di 4 p.p. dal 2011; molto modesto di contro, il peso nelle professioni intellettuali (2%), in quelle tecniche (2,2%) e nelle professioni esecutive d'ufficio (1,6%).

Anche in questo caso abbiamo voluto approfondire il tema analizzando il peso delle principali professioni dei lavoratori stranieri (in base alla nomenclatura e classificazione delle unità professionali dell'Istat, CP 2011): più del 63% dei lavoratori stranieri è concentrato soltanto in 10 professioni (le stesse professioni interessano poco più del 21% dei lavoratori italiani) e tra queste ben 4 sono non qualificate (colf, addetti alle pulizie, facchini e braccianti).

È interessante notare che dal 2011 il peso di queste dieci professioni sul totale dell'occupazione straniera è aumentato di quasi 4 p.p. : in particolare è cresciuta la percentuale degli addetti alle pulizie e quella degli occupati in professioni qualificate nei servizi personali e assimilati (il lavoro di cura alla persona per intenderci), mentre è calata soprattutto la quota degli addetti alle costruzioni a causa della drammatica contrazione della domanda che ha colpito il settore edile negli anni della crisi.

Infine, questo approfondimento vuole dare uno sguardo alla dinamica delle retribuzioni. Il calcolo del differenziale retributivo (vale a dire la differenza, espressa in percentuale, tra la retribuzione di un dipendente straniero e quella di un dipendente italiano<sup>8</sup>) è complicato da una serie di fattori<sup>9</sup>, primo fra tutti quello legato alla qualifica/livello contrattuale del la-

<sup>8</sup> [(retribuzione media di un lavoratore straniero / retribuzione media di un lavoratore italiano) x 100] - 100.

<sup>9</sup> La disparità salariale tra stranieri e immigrati è legata a vari fattori tra cui: la professione ricoperta dagli stranieri, la bassa qualifica, l'occupazione nei settori a bassa produttività, la più bassa anzianità lavorativa (Cnel 2012).

Tab. 3.3 – Le prime dieci professioni dei lavoratori stranieri (media 2015)

PROFESSIONE	Italiani		Stranieri		Totale	
	n (1000)	%	n (1000)	%	n (1000)	%
Personale non qualificato addetto ai servizi domestici	131	0,7	354	15,0	486	2,2
Professioni qualificate nei servizi personali ed assimilati	219	1,1	276	11,7	494	2,2
Esercenti ed addetti nelle attività di ristorazione	889	4,4	193	8,2	1082	4,8
Personale non qualificato nei servizi di pulizia di uffici, alberghi, navi, ristoranti, aree pubbliche e veicoli	427	2,1	168	7,1	595	2,6
Artigiani ed operai specializzati addetti alle costruzioni e al mantenimento di strutture edili	353	1,8	138	5,9	492	2,2
Personale non qualificato addetto allo spostamento e alla consegna merci	321	1,6	106	4,5	427	1,9
Personale non qualificato nell'agricoltura e nella manutenzione del verde	220	1,1	87	3,7	307	1,4
Conduttori di veicoli a motore e a trazione animale	489	2,4	61	2,6	551	2,5
Addetti alle vendite	978	4,9	55	2,3	1033	4,6
Fonditori, saldatori, lattonieri, calderai, montatori di carpenteria metallica e professioni assimilate	238	1,2	53	2,2	291	1,3
<b>Totale prime 10 professioni stranieri</b>	<b>4267</b>	<b>21,3</b>	<b>1491</b>	<b>63,2</b>	<b>5758</b>	<b>25,7</b>
Altre professioni	15839	78,7	868	36,8	16707	74,3
<b>Totale</b>	<b>20106</b>	<b>100</b>	<b>2359</b>	<b>100,0</b>	<b>22465</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborazioni Fondazione di Vinorio su dati Istat Rcfl

voratore. Come abbiamo appena visto, i lavoratori immigrati sono concentrati nelle attività meno qualificate e pertanto i loro stipendi sono, in media, più bassi di quelli degli italiani; in questo contesto, tuttavia, non interessa tanto cogliere l'aspetto discriminatorio della questione quanto, piuttosto, valutare l'effetto che la crisi ha prodotto di fatto su salari e stipendi dei cittadini stranieri rispetto a salari e stipendi degli italiani.

Dal 2011 al 2015 gli occupati stranieri dipendenti a tempo pieno hanno visto aumentare in valore assoluto (v.a.) il differenziale retributivo di oltre 2 p.p. e oggi il loro stipendio è più basso di circa un quarto rispetto allo stipendio dei lavoratori italiani (-24,2%). La percentuale, peraltro, aumenta in v.a. fino a -27,6% se il confronto è riferito alla retribuzione delle donne: in sostanza un lavoratore straniero dipendente a tempo pieno percepisce in media 362 euro netti meno di un italiano, la cifra è un po' più bassa nel confronto tra gli uomini (-350 euro) e più alta in quello tra le donne (-385 euro).

Considerando la rilevanza del part-time e il conseguente impatto sul reddito delle famiglie di questi lavoratori, abbiamo analizzato il differenziale retributivo anche per questa modalità di lavoro. In questo caso il differenziale registrato nel 2015 è leggermente minore in valore assoluto (-22,4%), ma comunque in aumento (in v.a.) di circa 1 p.p. se confrontato con quello del 2011. Appare opportuno sottolineare che in questo caso la differenza di genere è ancor più significativa: se nel confronto tra uomini, infatti, il differenziale si attesta a -14,9% (-120 euro), il dato relativo alle donne è pari a -25,3% (-204 euro).

Infine, un dato che ci sembra particolarmente interessante riguarda l'articolazione del differenziale retributivo per titolo di studio. Sia tra i dipendenti a tempo pieno che tra quelli a tempo parziale la forbice maggiore è tra i lavoratori con titolo di studio più alto. Nel 2015 la differenza media tra la retribuzione di un laureato straniero e di uno italiano, occupati entrambi a tempo pieno, è di -432 euro (-23,4%), mentre risulta di -322 euro (-22,1%) per i diplomati e di -231 euro (-17,8%) per chi ha, al massimo, la licenza media. Tra gli occupati a tempo parziale il differenziale tra i laureati si alza ulteriormente in v.a. e tocca -30% (-304 euro). Va comunque segnalato che la variazione dell'ultimo anno del differenziale retributivo tra i laureati consiste in un ridimensionamento della forbice, a fronte, però, di un ulteriore allargamento per chi ha ottenuto al massimo la licenza media.

Tab. 3.4 – Differenziale retributivo tra dipendenti a tempo pieno italiani e stranieri per genere e titolo di studio in v.a. e percentuali (2015)

	v.a.	%
Uomo	-350	-22,5
Donna	-385	-27,6
Licenza media	-231	-17,8
Diploma	-322	-22,1
Laurea	-432	-23,4
Totale	-362	-24,2

Fonte: elaborazioni Fondazione di Vittorio su dati Istat Refl

### 3.3 Conclusioni

L'immigrazione degli ultimi 15 anni ha contribuito a contenere il declino demografico e occupazionale del nostro paese: nel 2015 hanno la residenza in Italia circa 5 milioni di stranieri (per il 70% non comunitari) circa 3,5 milioni in più rispetto al 2003 (da allora sono più che triplicati) e quasi 900 mila in più rispetto al 2011 (+22%). L'aumento degli immigrati residenti ha recentemente rallentato, con incrementi anno su anno decrescenti, nell'ordine del 7% nel 2013, del 4,9% nel 2014 e del 2% nel 2015. Gli stranieri sono concentrati nelle regioni centro-settentrionali (poco meno dell'85%) e mediamente sono molto più giovani dei concittadini italiani: il peso degli over 64 è sotto il 3% mentre tra i residenti di cittadinanza italiana la stessa percentuale supera il 21%.

Ormai da anni parte integrante del tessuto produttivo, gli immigrati contribuiscono in misura crescente a produrre ricchezza: nel 2015 il loro apporto è stimato in oltre 127 miliardi di euro, pari all'8,8% del prodotto interno lordo totale (*Rapporto annuale 2016 sull'economia dell'immigrazione, Fondazione Leone Moressa*).

La partecipazione degli immigrati all'economia del paese è evidente nelle statistiche relative ad attività e occupazione: Il tasso di attività riferito alla popolazione in età da lavoro (15-64 anni) è molto più alto tra gli stranieri, in particolare comunitari (74,6% in media 2015), che tra gli italiani (63,3%). Terzo paese europeo per presenza di stranieri in termini assoluti (dopo Germania e Regno Unito), l'Italia è l'unico dove il tasso di occupazione (15-64 anni) dei residenti immigrati (58,9% nel 2015) supera quello dei nativi (56%), soprattutto per il contributo della componente comunitaria (63,3%).

La crisi ha colpito con maggiore intensità la forza lavoro straniera rispetto alla forza lavoro italiana: nonostante l'aumento del numero di lavoratori immigrati – la cui incidenza sull'occupazione totale ha raggiunto il 10,5% nel 2015 – il tasso di occupazione degli stranieri ha perso quasi 9 punti e la differenza col tasso di occupazione degli italiani è diminuita progressivamente nell'arco di 6 anni (dal 2007 al 2013), da 9 punti del 2007 a 3,1 punti del 2013. Specularmente, il tasso di disoccupazione degli stranieri è cresciuto di quasi 9 punti tra il 2007 e il 2013 e la distanza dal tasso di disoccupazione degli italiani è passata da 2,4 punti del 2007 a 5,6 del 2013. Nel 2014 e nel 2015, con i primi segnali di ripresa, si attenua la tendenza dei tassi di occupazione di immigrati e italiani a scendere e convergere verso il basso e dei tassi di disoccupazione a salire e divergere verso l'alto.

Se la crisi ha inciso profondamente sull'occupazione degli immigrati, quali conseguenze ha prodotto sulla qualità del loro lavoro? Le statistiche descrivono un quadro caratterizzato da sottoccupazione e precarietà del rapporto: gli stranieri in età 15-64 anni che lavorano sotto condizioni diverse da quelle auspiccate in relazione alla durata del contratto, oppure rispetto al tempo di lavoro (in condizioni di *disagio occupazionale*) sono 827 mila nel 2015, dipendenti a tempo determinato e collaboratori che riferiscono di non avere trovato un impiego a tempo indeterminato (358 mila) e lavoratori part-time (dipendenti e autonomi) che svolgono un lavoro a tempo parziale perché non hanno trovato un lavoro a tempo pieno (470 mila). Il *tasso di disagio*, vale a dire il rapporto tra gli occupati nell'area del disagio e la totalità degli occupati in età 15-64 anni, è molto più elevato tra i lavoratori stranieri che tra quelli di cittadinanza italiana e la differenza tra i tassi è cresciuta sensibilmente negli ultimi anni e fino al 2014, attestandosi nel 2015 a +17,1 punti.

Un lavoro, quello degli immigrati, ottenuto soprattutto attraverso le reti informali (circa il 60% dei casi contro il 27% degli italiani), una modalità di accesso che non aiuta la mobilità all'interno del mercato, ostacola la progressione delle carriere, tende a perpetuare condizioni di sotto-qualificazione e segregazione occupazionale: quasi il 70% dei lavoratori stranieri si concentra in 10 comparti, soprattutto lavoro domestico e di cura, ristorazione, edilizia e agricoltura, mentre il 63% è distribuito su 10 professioni soltanto, di cui 4 non qualificate (colf, addetti alle pulizie, facchini e braccianti); le stesse 10 professioni interessano poco più del 21% dei lavoratori italiani. Un fenomeno rilevante che ha nel differenziale retributivo una misura impietosa: a parità di ore lavorate, gli stranieri guadagnano circa un quarto meno

degli italiani e – nel corso dell'ultimo quinquennio – la distanza si è ulteriormente ampliata. Anche i titoli di studio aiutano meno gli immigrati rispetto agli italiani nella ricerca di un lavoro e più spesso le competenze acquisite non sono valorizzate come dovrebbero.

*Principali riferimenti bibliografici*

- Cnel (2012), *Rapporto sul ruolo degli immigrati mercato del lavoro italiano*, <http://www.cnel.it/269>
- Eurostat (2016), *Migrant integration statistics – employment conditions*, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migrant\\_integration\\_statistics\\_-\\_employment\\_conditions](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migrant_integration_statistics_-_employment_conditions)
- Ferrucci G., Galossi E., *Il mercato del lavoro negli anni della crisi*, in *Immigrazione e Sindacato. Lavoro cittadinanza e rappresentanza*, Ediesse, Roma, 2014.
- Fondazione Leone Moressa, *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione. Stranieri in Italia: attori dello sviluppo*, Il Mulino, Bologna, 2015.
- Fondazione Leone Moressa (2016), *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione. L'impatto fiscale dell'immigrazione*, Il Mulino, Bologna
- Istat (2015), *L'integrazione degli stranieri e dei naturalizzati nel mercato del lavoro*, Report Statistiche, 28 dicembre.**
- Istat (2016), *Rapporto annuale 2016. La situazione del paese*, <http://www.istat.it/it/files/2016/05/Ra2016.pdf>
- Istat (2015), *L'integrazione degli stranieri e dei naturalizzati nel mercato del lavoro*, Report Statistiche, 28 dicembre 2015.
- Ocse-Sopemi (2015), *International Migration outlook*, Paris Cedex.



■ SEZIONE II ■

IMMIGRAZIONE E SINDACATO  
*Scenario nazionale*





## Capitolo 4

### Le nuove sfide del sindacato pluri-etnico

*di Kurosh Danesh, Giulio di Donato, Selly Kane*

Il legame tra immigrazione, lavoro e sindacato è certo strettissimo, e come tale viene ancora oggi percepito. Vuoi perché il lavoro costituisce un veicolo fondamentale di integrazione e di cittadinanza, vuoi perché il cosiddetto «proletariato» si è sempre fondato sulla base dei flussi migratori (dalla campagna alla città, dal Sud al Nord) e questo accade ancora adesso. Vuoi, infine, perché le condizioni lavorative degli immigrati valgono come indicatore del livello generale di diritti e tutele nel mondo del lavoro, e quando l'asticella dei diritti si abbassa per i migranti si abbassa per tutti. Inoltre, porsi il problema della rappresentatività per quanto riguarda i lavoratori stranieri è un modo per affrontare il problema della rappresentanza in un'ottica generale. Quel che è certo è che il sindacato costituisce ancora oggi un fattore importante di integrazione, non fosse altro perché è uno dei primi agenti di socializzazione che il migrante incontra dentro ma anche fuori dai luoghi di lavoro. Testimonianza ne sono i numerosi esempi di inserimento degli immigrati nelle strutture sindacali medesime.

Oggi lo scenario legato ai flussi migratori è però mutato profondamente, soprattutto per quel che riguarda il Sud Europa, sia in termini di consistenza del fenomeno sia in termini di impatto che lo stesso ha avuto sull'opinione pubblica. E ciò che inizialmente la Cgil riusciva ad affrontare senza troppe difficoltà, si è fatto estremamente complicato da gestire. Complici tutta una serie di fattori (globalizzazione, guerre, terrorismo, disuguaglianze, crisi economica), ci confrontiamo oggi con una radicalizzazione dei processi migratori, sempre più caotici, veloci e disordinati rispetto alle fasi iniziali (nel 1987, ricordiamo, si ha la prima legge sull'immigrazione). A ciò si aggiunga il dato della crisi economica degli ultimi anni che ha fatto da detonatore dei

vari processi in atto. E così il susseguirsi di avvenimenti che in un modo o nell'altro chiamano in causa il fenomeno migratorio, assieme alla loro sconsiderata strumentalizzazione a livello politico e mediatico, hanno ulteriormente peggiorato le condizioni di vita dei migranti presenti in Italia (e in Europa) e il loro rapporto con le società di accoglienza.

Al mantra sempre ricorrente degli «immigrati che rubano quel poco di lavoro che c'è» e degli «immigrati che sono un peso per lo Stato» (slogan utilizzati soprattutto nel lungo periodo di crisi economica che ha investito il nostro paese), si sono aggiunti quelli relativi alla «invasione dei profughi» e al «rischio terrorismo». Conseguenza ne è che la maggior parte degli immigrati, pur vivendo in Italia ormai da molti anni, si sente e viene considerata ancora come una parte estranea: non vota, ha limitato accesso alla cittadinanza, è vittima di una normativa discriminatoria, è la parte più debole e svantaggiata del mercato del lavoro, viene utilizzata come strumento di pressione politica. Di fatto, invece di registrare miglioramenti nella condizione dei migranti, si colgono continui segnali di arretramento.

Dentro questo scenario le organizzazioni sindacali, il mondo associazionistico sia laico che religioso, le istituzioni locali maggiormente avvedute sono i soggetti che più, in questi anni, hanno cercato di rispondere alla strumentalizzazione del fenomeno e lavorato per una corretta integrazione degli stranieri nella nostra società. Certo il sindacato, e fra questi la Cgil, per la sua natura di soggetto radicato nella società e nel mondo del lavoro assorbe parte di tutto ciò che si muove a livello di senso comune, introiettandone anche alcuni aspetti deteriori (anche al nostro interno, nell'ambito dei nostri stessi delegati, rischia di far presa quella convinzione per cui la figura dell'immigrato rappresenta un pericolo per le condizioni generali dei lavoratori italiani, e come tale va trattato). Sebbene non impermeabile a questo senso comune degenerato, la Cgil possiede però quegli anticorpi che le consentono di respingere questi condizionamenti: le basta attingere e far continuo riferimento al patrimonio di valori che stanno alla sua base, ovvero riscoprire quell'afflato identitario capace di preservarla da pericolosi arretramenti e ripiegamenti. Quel che serve, però, è approntare una nuova lettura di ciò che avviene nel mondo d'oggi, per comprendere il nuovo contesto e capire quale azione politica e organizzativa mettere in campo, perché il fenomeno delle migrazioni è divenuto qualcosa di estremamente complesso, attorno al quale agiscono fattori diversi. Questa complessità deve essere adeguatamente analizzata, rappresentata e – nei limiti del possibile – governata. Ma quali azioni mettere in campo? C'è bisogno senz'altro di costruire il terreno per

nuove iniziative, che muovano però da un serio lavoro di analisi, di cosiddetta *ricerca-azione*.

Se è vero che oggi la questione immigrazione va considerata come un fenomeno strutturale destinato a svilupparsi in maniera esponenziale nel mondo occidentale, non, dunque, come un semplice fenomeno emergenziale da trattare e affrontare come tale, d'altra parte, però, il fenomeno dell'immigrazione va affrontato come una specificità, senza che questo significhi naturalmente trascurare un discorso di tipo universalista. L'immigrazione da fenomeno periferico e transitorio è diventato tema dominante, ed è un tema centrale a livello europeo. Questa trasformazione profonda impone una evoluzione corrispondente a livello di azione del sindacato, sia in relazione alla sua organizzazione interna che in relazione alla sua capacità di intervento esterno. Al momento, gli strumenti a disposizione del sindacato non sembrano essere del tutto sufficienti e abbiamo a che fare con un tipo di analisi sul fenomeno dell'immigrazione ancora non completamente in linea rispetto alle sfide imposte dai nuovi tempi.

Proprio per questo motivo si è deciso di avviare un percorso di analisi e indagine interna, di cui intendiamo qui rendere conto, per affrontare con una maggiore consapevolezza le sfide sollevate dagli attuali processi migratori. Questo percorso, che è di natura politica e organizzativa, non poteva che partire dalla piena condivisione delle esperienze e delle competenze che si sono sviluppate all'interno della nostra Organizzazione, mettendo a confronto, attraverso un percorso partecipato, le diverse strutture sia a livello di territorio che di categoria. È stato dunque richiesto ai delegati, ai responsabili regionali sull'immigrazione e ai segretari e funzionari nazionali di categorie con delega all'immigrazione di partecipare a tutta una serie di incontri per tentare un'analisi comune delle problematiche in atto e definire un piano di azione da mettere in campo nel prossimo futuro.

Questo percorso di ricerca e indagine interna si è articolato principalmente sulla base di *questionari* e *focus group*.

Un primo dato di analisi da cui bisogna partire è comunque quello relativo al numero degli iscritti stranieri alla Cgil. Sul totale di 5.539.472 di iscritti ufficiali alla Cgil per quanto riguarda l'anno di riferimento 2015, 409.000 sono gli stranieri, ovvero il 7,4% del totale, che diventa il 15% se allarghiamo il discorso al totale degli attivi (non dimenticando che i lavoratori immigrati sono circa il 10% del totale dei lavoratori iscritti alle case previdenziali). Servendoci della banca dati Cgil-Omnibus con un campione che copre circa il 75% degli iscritti alla Cgil possiamo raccogliere le seguenti indicazioni:

- Un primo dato è che la Cgil rappresenta praticamente tutti i paesi del mondo (c'è almeno un iscritto per ogni paese); le nazionalità più presenti sono quella romena, quella albanese e quella marocchina.
- Le categorie che vedono al proprio interno una presenza maggiore di iscritti stranieri sono, in ordine crescente la Filcams (19,5%), la Flai (22,9%), la Fillea (23,9%) e Nidil<sup>1</sup> (27,6%). Ultime Fisac (1,7%), Flc (3,0%) e Slc (4,5%).

Notiamo poi un prevalenza degli uomini rispetto alle donne (60,9% contro 39,1%), un dato che spicca in alcune categorie più di altre (97,4% di uomini in Fillea, 90,5% in Fiom e 84,6% in Filt); percentuali che invece si invertono in categorie quali Flc (78,6% di donne), Fp (76,2%), SPI (66,7%) e Filcams (66,1%). Se guardiamo invece alla percentuale di iscritti stranieri divisi per categoria e classi di età, rileviamo una maggiore percentuale di giovani in alcune categorie, che però poi decresce nelle fasce di età più anziane (per quanto riguarda la fascia di età fino ai 35 anni, abbiamo ad esempio un 40,5% in Filt che poi diventa il 7,3% per quanto riguarda la fascia fino ai 65 anni e il 10,7% oltre i 65 anni; stesso discorso per la Flai e la Fillea, rispettivamente con il 38,5% e 37,8% di giovani under 35, di 8,7% e 9% per quanto riguarda la fascia di età fino ai 65 anni e il 4,4% e il 2,8% oltre i 65 anni; un discorso che si inverte in Fisac, Flc e Slc che vedono rispettivamente un 1,8%, 2,3%, 5,4% di under 35, ma che non cambia troppo per le fasce di età più avanzate).

Da questi primi dati possiamo muovere per un'analisi più dettagliata e approfondita, sulla base di quanto affiora dai questionari (131 in totale) sottoposti, fra l'estate e l'autunno del 2016, a delegati e funzionari stranieri di ogni regione e categoria, che ci consentono una panoramica d'insieme, se non proprio esaustiva, certo utile e rappresentativa.

La maggior parte degli intervistati, ovvero il 63%, è di sesso maschile contro il 37% delle donne. Di questi, la metà possiede la cittadinanza italiana (48%) e la media del tempo passato in Italia si aggira intorno ai vent'anni. Marocco, Romania, Senegal e Albania sono i paesi di provenienza prevalenti. La maggior parte degli intervistati è in possesso di un diploma (44%) o di un titolo di laurea (36%). Per buona parte degli stessi la scelta di diventare sindacalista/delegato nasce su sollecitazione o dei colleghi (26%) o di altri sindacalisti (32%), meno per ragioni di appartenenza politico-ideale

<sup>1</sup> In questo caso è dirimente la quota di lavoratori interinali, nonché la consuetudine in alcuni territori di attribuire a Nidil le tessere fatte attraverso i servizi.

Tab. 4.1 – *Iscritti stranieri sul totale degli iscritti per categoria e classe d'età – Anno 2015*

Categorie	da 0 a 25 anni	da 26 a 35 anni	da 26 a 45 anni	da 46 a 55 anni	da 56 a 65 anni	oltre i 65 anni	Totale
Disoccupati	14,8	20,8	23,0	22,5	20,3	23,5	21,2
Filcams	21,2	24,5	20,8	16,9	14,8	18,8	19,5
Filctem	20,2	18,5	13,4	9,6	5,4	7,8	11,1
Fillea	31,4	37,8	31,6	18,9	9,0	2,8	23,9
Filt	35,5	40,5	29,0	15,8	7,3	10,7	22,7
Fiom	21,4	18,7	14,0	12,8	8,6	10,2	13,5
Fisac	2,3	1,8	1,6	1,8	1,6	1,5	1,7
Flai	31,4	38,5	30,6	16,9	8,7	4,4	22,9
Flc	2,2	2,3	3,2	3,5	2,5	1,9	3,0
Fp	10,0	10,9	10,5	6,6	3,5	2,7	6,8
Miste	16,9	27,3	28,9	18,0	10,2	2,0	17,7
Nidil	27,0	30,2	32,0	25,7	17,3	13,7	27,6
Slc	6,8	5,4	5,0	4,5	2,9	3,5	4,5
Spi	2,9	18,1	14,9	8,9	2,3	1,3	1,6
<b>Totale</b>	<b>23,5</b>	<b>24,8</b>	<b>18,3</b>	<b>11,9</b>	<b>4,7</b>	<b>1,3</b>	<b>7,7</b>

Fonte: elaborazioni Fondazione di Vittorio su dati Omnibus Cgil

(e ciò avviene anche per i lavoratori italiani). Le difficoltà che vengono maggiormente lamentate, assieme alla poca dimestichezza con la lingua italiana (15%) e lo scetticismo delle controparti (15%), sta soprattutto in un difetto di formazione sui temi sindacali (30%) e nella diffidenza dei compagni di lavoro italiani (18%). Ancora oggi, più di un terzo dei delegati stranieri intervistati (36%) lamenta il fatto di non ricevere una preparazione adeguata per svolgere tale ruolo, che per gran parte degli intervistati (78%) deve essere più di tipo sindacale che linguistica. Ad ogni modo, il giudizio che essi traggono della loro esperienza sindacale è prevalentemente positivo, sia per quanto riguarda il rapporto con gli altri lavoratori (78%) che per quel che riguarda il rapporto con la propria organizzazione sindacale (78%); l'impatto che però la propria esperienza sindacale produce rispetto alla propria vita quotidiana viene valutato meno positivamente (qui la percentuale di chi esprime un giudizio positivo si ferma al 57%). Molto buono il rapporto che gli intervistati segnalano di avere con i propri colleghi del sindacato a livello aziendale (il 70% si è espresso positivamente) e territoriale (qui la percen-

tuale si alza all'81%). Meno positivo invece il rapporto che gli stessi sentono di avere con i colleghi del sindacato a livello nazionale (qui la percentuale di chi ha dato un giudizio positivo si attesta al 55%). La maggior parte dei delegati funzionari stranieri intervistati è stata eletta in un direttivo (77%) e ne fa ancora parte (nel 90% dei casi). La metà degli intervistati (53%) giudica abbastanza soddisfacente il percorso all'interno del sindacato rispetto al ruolo che viene ricoperto, una percentuale poco più alta (60%) giudica abbastanza soddisfacente il proprio percorso sindacale in relazione al livello di considerazione di cui beneficia all'interno dell'organizzazione sindacale; diverso il caso se il proprio percorso viene valutato con riferimento alla propria crescita professionale e/o sindacale (il 29% ne dà un giudizio negativo, il 47% solo parzialmente soddisfacente). Quasi un terzo dei delegati (30%) si è sentito discriminato all'interno del sindacato perché straniero; quasi due terzi (66%) degli stessi pensa che i lavoratori stranieri non si sentano adeguatamente rappresentati all'interno del sindacato, vuoi perché ci sono pochi delegati/funzionari stranieri (secondo il 39% degli intervistati) vuoi perché non si sentono coinvolti all'interno dei processi decisionali (per il 35%).

Le soluzioni che vengono per lo più indicate per favorire l'integrazione sul lavoro degli immigrati, assieme ai corsi di formazione linguistica, alla necessità di prendere posizioni più nette sul tema immigrazione all'interno delle assemblee nei luoghi di lavoro e al rafforzamento dei coordinamenti immigrati, sono i corsi di formazione sindacale (per il 32%) e la necessità di attuare politiche a livello organizzativo per garantire una maggiore rappresentanza agli immigrati (per il 30%). La maggior parte degli intervistati (87%) lamenta in ogni caso un peggioramento del clima sociale verso gli stranieri a causa dell'impatto della crisi sul mondo del lavoro e dell'aumento dei flussi dei richiedenti asilo verso l'Europa.

Per favorire l'integrazione degli immigrati nella società il sindacato dovrebbe organizzare campagne di sensibilizzazione indirizzate ai propri iscritti e all'opinione pubblica (per il 27% degli intervistati), proporre politiche e azioni a livello nazionale per cercare di indirizzare e cambiare le attività del governo (28%), favorire una contrattazione sociale territoriale più inclusiva per gli immigrati (19%), cercare maggiore collaborazione con Ong, associazioni di immigrati o simili (11%), organizzare manifestazioni/eventi pubblici sul tema immigrazione (13%). I temi sui quali si dovrebbe concentrare principalmente una campagna di mobilitazione e sensibilizzazione sindacale sono l'abrogazione della legge Bossi/Fini (26%), il diritto al voto amministrativo (26%), la revisione della legge sulla cittadinanza (18%), il sostegno

all'integrazione delle seconde generazioni di immigrati (13%), il sostegno ai richiedenti protezione internazionale e il sostegno alla cooperazione nei paesi di emigrazione (9%), la ratifica della convenzione Onu sui migranti (5%).

Emerge insomma un quadro fatto di molte luci, ma anche con alcune zone d'ombra. Queste le problematiche cui dare maggiore rilievo: la necessità di investire su una formazione di tipo sindacale; favorire una maggiore rappresentanza dei lavoratori stranieri all'interno del sindacato, riflettere e agire sulle ricadute non del tutto positive che il proprio percorso sindacale produce rispetto alla propria vita quotidiana e alla propria crescita professionale e/o sindacale. Inoltre, sebbene il fenomeno sia piuttosto marginale, va sicuramente affrontato e risolto il tema della discriminazione interna che hanno lamentato una parte dei compagni e delle compagne intervistati.

Assieme ai questionari sono stati poi realizzati, nel periodo che va da marzo a giugno 2016, tre diversi focus group, che hanno coinvolto delegati e funzionari stranieri, funzionari e segretari nazionali di categoria con delega all'immigrazione e segretari territoriali e funzionari con responsabilità sempre in ambito immigrazione.

I focus group si sono concentrati su diversi aspetti: la condizione generale degli immigrati alla luce dei più recenti fatti di cronaca, la condizione degli immigrati nelle categorie e nei territori di riferimento, il ruolo del sindacato, e della Cgil in particolare, nei percorsi di integrazione socio-lavorativa. Diverse le parole chiave attorno a cui si è ragionato: senso di estraneità ed esclusione dei migranti di seconda generazione; il tema della contrattazione (contrattazione di sito, di filiera, aziendale, sociale e territoriale) e quello della rappresentanza (la questione coordinamento migranti, la necessità di rappresentare meglio le istanze dei lavoratori stranieri, la necessità di incrementare la presenza dei lavoratori stranieri dentro la Cgil assegnando loro ruoli di maggiore responsabilità, l'importanza di un'azione politica più propositiva e meno difensiva da parte della Cgil, sulla base di una strategia fatta propria dall'intera Organizzazione).

Il profilo dei partecipanti è quello di funzionari, delegati e segretari territoriali e di categoria estremamente preparati e formati sul tema. In alcuni casi, la doppia esperienza di migranti e sindacalisti si è rivelata preziosa per analizzare il rapporto tra immigrati e sindacato. Va sottolineato come molti di questi ultimi svolgano, anche nel tempo libero, attività di sostegno agli stranieri sia in ambito sindacale che in quello associazionistico. La premessa che ha ispirato tutti gli interventi è la seguente: per contrastare la drammaticità e l'aggravamento delle condizioni di vita e di lavoro degli stranieri c'è

bisogno di rafforzare e rilanciare maggiormente l'iniziativa della Cgil, sia in termini di capacità di comprensione del fenomeno che termini di azione politica.

Qui di seguito i principali aspetti di interesse emersi negli incontri, che in alcuni casi ricalcano quanto indicato dai questionari:

1. Emerge innanzitutto quanto il clima in Italia sia peggiorato, con un aumento dei casi di razzismo e xenofobia (in particolare di islamofobia). I tentativi di strumentalizzazione mediatica e politica non vengono respinti con la dovuta durezza e decisione. La paura derivata dalla lunga crisi economica, la drammatica situazione che coinvolge centinaia di migliaia di persone in fuga dalle guerre, l'incapacità dell'Europa di agire in maniera coesa per rispondere a questa emergenza, lo shock emotivo all'indomani dei tragici attentati terroristici di Parigi, Bruxelles, Nizza e Berlino sono solo alcuni motivi che hanno reso la condizione dei migranti in Italia sempre più difficile e complicata. È convinzione dei nostri interlocutori che la Cgil possa e debba avere un approccio più incisivo fuori e dentro il mondo del lavoro per contrastare le strumentalizzazioni di cui sopra. Da qui la necessità che la Cgil riprenda un lavoro culturale, quasi pedagogico, di supplenza morale, che risiede nel proprio Dna. Tutto questo in un'ottica di natura non assistenzialista, ma in una prospettiva che si fa veicolo di percorsi di cittadinanza attiva, a partire da un messaggio fatto proprio dall'intera Confederazione. A ciò si aggiunga la necessità di comprendere la cultura sindacale che si portano dietro i migranti, per confrontarla con la propria.
2. La confusione che viene fatta tra migranti economici e migranti in cerca di protezione internazionale non aiuta né gli uni né gli altri. Ancora oggi la mancanza di politiche adeguate di integrazione e le forti discriminazioni (lavorative e sociali) che subiscono gli immigrati residenti da tanti anni nel nostro paese fanno sì che questi vengano percepiti come una parte estranea della popolazione. In particolare viene segnalato il disagio delle seconde generazioni (spesso fuori dai percorsi scolastici oppure indirizzati verso canali di istruzione tecnico-professionale a prescindere dalle proprie capacità, con grandi difficoltà ad accedere al mercato del lavoro e con aspettative frustrate diverse da quelle dei loro genitori).
3. Quasi tutti i settori produttivi che vedono al proprio interno una forte presenza di immigrati hanno sofferto la crisi economica in maniera particolarmente significativa. Inoltre, è opinione comune che i lavoratori stranieri siano coloro che stanno risentendo maggiormente degli effetti

della crisi, a causa di una condizione generale di maggiore fragilità e ricattabilità (condizioni di lavoro peggiorate, discriminazioni nell'accesso al lavoro, facilità a essere ricompresi nel novero degli esuberanti, difficoltà a trovare una nuova ricollocazione, esclusione dalle rotazioni della Cig, maggiore propensione a cadere nel lavoro nero o «grigio»).

4. Alcune questioni poste nello specifico dei principali ambiti occupazionali dei lavoratori immigrati:

a) Nella sanità privata i posti di lavoro sono sempre più a rischio, molte strutture non pagano gli stipendi o lo fanno in ritardo e c'è difficoltà nelle trattative per individuare i criteri della Cig (i lavoratori migranti restano spesso esclusi dalle rotazioni sia per quanto riguarda la Cig che la Cigs). Quando si tratta di licenziamenti collettivi (mobilità per esubero a es.), i primi a essere licenziati sono i lavoratori migranti. Il settore è in forte crisi e ci si affida sempre più spesso al lavoro nelle cooperative: qui le condizioni di lavoro sono particolarmente dure (in particolare verso i lavoratori stranieri), non si applicano i contratti di riferimento, i turni di lavoro sono massacranti e c'è una consistente diffusione del lavoro nero. Se per gli italiani le condizioni si fanno difficili, per gli immigrati sono senza dubbio ancora più dure, anche perché non hanno alcuna rete su cui poter contare.

b) Anche il settore delle costruzioni ha vissuto e sta vivendo un periodo di forte difficoltà dovuta alla crisi economica. Dentro lo scenario di «guerra tra poveri» che si è prodotto negli ultimi anni, il sindacato ha molte difficoltà nel fare proseliti: le comunità si chiudono in se stesse e fra queste e la Cgil si frappongono associazioni che gestiscono direttamente i rapporti con le diverse comunità di lavoratori stranieri. Un altro problema che si vive nel settore delle costruzioni è quello relativo al distacco transnazionale (vedi cap. 15 infra), soprattutto con i lavoratori che provengono dalla Romania (anche per questo motivo è stata aperta la sede dell'Inca in Romania). Si riscontrano difficoltà ad applicare i contratti anche perché non ci sono sufficienti controlli: i delegati si chiedono dunque quale sia oggi la reale forza del sindacato all'interno dei cantieri. In ogni caso, all'interno dei cantieri non vengono evidenziati particolari problemi di integrazione, diversamente da quanto succede al di fuori del mondo del lavoro, che vede ogni etnia fare vita a sé. Resta il fatto che raramente si parla di immigrazione nelle assemblee dei singoli luoghi di lavoro.

c) Nel settore dei trasporti c'è un evidente problema di «segregazione occupazionale». La composizione dei lavoratori nei diversi comparti è così

ripartita: i lavoratori diretti sono italiani, tra gli autisti c'è un misto di italiani e stranieri, mentre nel magazzinaggio sono quasi tutti stranieri. In particolare, in quest'ultimo comparto le condizioni di lavoro sono particolarmente dure. La categoria trasporti-logistica ha subito un peggioramento considerevole negli ultimi anni e ha visto una riduzione dei lavoratori stranieri in esso impiegato. Assistiamo poi a una sorta di cambiamento nelle scelte degli imprenditori che in una prima fase si rivolgevano ai lavoratori stranieri perché era più conveniente affidarsi a essi, ora però che quegli stessi lavoratori stranieri sono in qualche modo meno gestibili e ricattabili, ci si rivolge altrove, ad esempio a forme di lavoro interinale. Quasi un ricambio nella scelta dei lavoratori che ha ricadute sul fronte sociale significative. Il rapporto delle imprese con i lavoratori stranieri cambia quindi colore, almeno per quanto riguarda questo settore di riferimento, perché non appare più conveniente, come lo era cinque-dieci anni fa, fare affidamento agli stranieri. Resta poi la difficoltà di confrontarsi con un tessuto sociale e lavorativo che è molto cambiato negli ultimi anni; questo significa che va modificato il modo di svolgere i compiti della rappresentanza (sapersi quindi rapportare con i lavoratori a qualsiasi ora del giorno, anche la notte, come nel caso dei camionisti e agli addetti alla logistica). In alcune aree esistono comunque serie difficoltà ad agire in termini di rappresentanza anche per la forte presenza dei Cobas.

d) La crisi di questi ultimi anni ha certo ripercussioni sul mondo dei pensionati, e in particolare su quelle lavoratrici donne straniere che si occupano della cura dei più anziani. A ciò si aggiunga quel pregiudizio, che ha maggiore presa sugli anziani, per cui le lavoratrici straniere che si occupano della cura sono per la maggior parte dei casi incompetenti e approfittatrici. Va segnalato come il lavoro di queste donne straniere, prestato spesso alle dipendenze di cooperative, viene svilito da una normativa sfavorevole (che svantaggia ad esempio l'emersione dal lavoro nero). Mentre lo Stato si ritrae sempre di più in termini di protezione sociale, sono però proprio queste donne a garantire un pezzo significativo di welfare. Lo stesso sindacato dei pensionati, in sinergia con le categorie che si occupano del sociale, dovrebbe farsi maggiormente carico di queste problematiche per salvaguardare la dignità di queste donne lavoratrici. Due, in particolare, temi su cui lavorare: quello legato alla sfera previdenziale (oggi i contributi versati da queste lavoratrici sono fondamentali per la tenuta dell'intero sistema previdenziale) e il tema della non autosufficienza.

- e) Per quanto riguarda il settore del commercio e dei servizi, la questione lavoratori stranieri coinvolge soprattutto colf e badanti, nei cui confronti c'è da segnalare un intervento normativo da parte del Governo che va in senso contrario a ciò che si renderebbe necessario, basti pensare al dato della nuova Naspi che introduce tutta una serie di penalizzazioni per questo tipo di lavoratrici. Ci confrontiamo in generale con un abbassamento del livello di tutela e di diritti (si veda l'utilizzo indiscriminato dei voucher nei confronti dei lavoratori stagionali del settore turistico, si pensi ai lavoratori assunti a cottimo ecc.). Anche in questo settore gli effetti della grave crisi economica si sono dispietati in tutta la loro durezza. Una possibile risposta sta nel costruire un tipo di contrattazione particolare che risponda e affronti esigenze diverse. Infine, viene segnalata la questione inerente al fatto che nel lavoro domestico e di assistenza agli anziani, lo Spi rappresenta «gli interessi» della parte datoriale, mentre la Filcams quella delle lavoratrici e dei lavoratori.
- f) Per quel che riguarda il settore della siderurgia, si ha una forte presenza di lavoratori stranieri nell'ambito della fonderia, che vengono utilizzati per le mansioni più dure e inquadrati nei livelli più bassi. Il contesto di riferimento (quello metalmeccanico) è certo più strutturato e meno schiavistico di altri, ma permane una profonda discriminazione dei lavoratori stranieri (turni peggiori, mansioni più basse ecc.). E sono le donne e i migranti i primi a pagare il prezzo più alto quando si tratta di penalizzare qualcuno.
- g) La condizione dei lavoratori stranieri in ambito agricoltura è assai dura. Si parte da un terreno di lavoro assai difficile e complicato, da concezioni statiche e radicate nel tempo. Qualcosa si sta muovendo, fra questi l'approvazione della legge sul caporalato. A livello di interlocuzione con i poteri pubblici ci si relaziona prevalentemente con gli enti regionali, visto che buona parte delle competenze in tema di agricoltura spetta a esse. L'obiettivo è quello di arrivare a delle leggi regionali in grado di contrastare lo sfruttamento in ambito agricoltura. Tutto questo non significa rinunciare a momenti di lotta più radicali, basti pensare agli scioperi dei braccianti stranieri nelle campagne del Sud pontino che sono stati un fondamentale strumento di pressione.
- 5) Viene sottolineata da tutti i partecipanti la necessità di un maggiore dialogo intercategoriale e l'esigenza di utilizzare molto più di quanto non si faccia ora la contrattazione di «sito» e di «filiera».
- 6) In generale emerge quanto le tematiche legate all'immigrazione siano dif-

ficili da trattare. La Cgil, pertanto, deve incrementare la sua azione di sostegno ai migranti, anche se questo può metterla in difficoltà con qualche iscritto. Da qui la necessità di imbastire una campagna culturale e comunicativa incisiva contro le derive razziste e xenofobe, che sia alternativa rispetto alla gran cassa dei media. Questo è tutt'altro che facile, perché ci si muove controcorrente, in direzione contraria a un senso comune avverso ai migranti che serpeggia anche fra una parte dei nostri iscritti e delegati italiani; così facendo, però, si agisce in coerenza con la storia e l'identità della Cgil (è stato ribadito più volte come avere la tessera della Cgil debba tornare a essere un fattore identitario, di appartenenza). Alcuni interventi hanno richiesto un'azione politica più efficace da parte dell'Organizzazione per rispondere a quanto è accaduto nel nostro paese negli ultimi tempi: si è assistito – sempre secondo questa prospettiva – a risposte poco organiche che non hanno prodotto i risultati previsti. Alcuni risultati importanti sono stati ottenuti, sebbene non siano stati capitalizzati e valorizzati al meglio: basti pensare al ricorso vinto presso la Corte di giustizia europea in merito alla sovrattassa per il rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno o il risultato ottenuto grazie alla nostra mobilitazione in merito alla proroga del permesso di soggiorno-attesa occupazione. Serve, probabilmente, una risposta politica generale che coinvolga in maggior misura l'intera Organizzazione, in grado di proporre un orientamento culturale e politico al paese valido anche per gli stessi stranieri (in un'ottica di lavoro civico). Sembra ci sia bisogno di ripartire dalle origini – come è stato a più riprese notato – dalle prime esperienze di organizzazione sindacale: ricomporre e organizzare un proprio blocco sociale, investire nelle lotte e nelle pratiche di solidarietà. Vanno quindi ricomposti e organizzati i lavoratori, unificando diritti e tutele (agisce in questo senso la Carta dei diritti, nella direzione di ricomporre ciò che è stato frammentato). E va coltivata una maggiore sinergia intercategoriale. Un modello a cui si è fatto riferimento è quello delle grandi lotte degli anni sessanta-settanta, nate dall'incontro fra migranti del Sud Italia (quelli che oggi sono gli immigrati stranieri) e «l'aristocrazia» operaia del Nord. Va ricordato, peraltro, come la Cgil rimanga sempre un punto di riferimento importante per gli immigrati.

- 7) Molti dei coordinamenti immigrati sono in difficoltà, e questo viene vissuto come un grave problema perché il coordinamento è «il luogo» dove fare esercizio di politica. In alcune categorie e/o territori non esiste alcun coordinamento immigrati. Eppure tutti gli interventi sottolineano l'im-

portanza di un luogo in cui ritrovarsi e raccontarsi le proprie storie, assegnando a esse un significato più generale, di tipo politico-rivendicativo, un po' come accadeva nel coordinamento donne che partiva da temi circoscritti e individuali fino a farli diventare temi di carattere generale. Oggi il coordinamento immigrati va in un certo senso rivisto nella forma e nella sostanza: deve diventare un laboratorio di analisi e di proposte, capace di coinvolgere molto più di quanto non avvenga ora anche le donne e gli stranieri di seconda generazione. Ciò che importa è che sia una struttura aperta alla contaminazione di idee, non qualcosa di chiuso che si pone nei confronti dell'Organizzazione in un'ottica puramente rivendicativa. E quanto emerge in termini di elaborazione va poi necessariamente raccolto dai luoghi centrali della decisione politica, per evitare qualsiasi ghettizzazione e sottovalutazione dei settori e delle questioni legate ai processi di immigrazione all'interno della Cgil.

- 8) Si evidenziano problematiche legate alla rappresentanza dei lavoratori migranti. Le soluzioni individuate sono diverse: incrementare la presenza immigrata tra i funzionari e nei direttivi; sensibilizzare sul tema immigrazione i nostri delegati/funzionari; potenziare i corsi di formazione (linguistica e sindacale). Vanno infine rafforzati i momenti di rappresentanza, favorendo l'inserimento degli immigrati nei ruoli di direzione sindacale, senza che questo avvenga in maniera troppo formalistica e burocratica. E vanno valorizzati quei lavoratori stranieri che hanno alle spalle un vissuto significativo (gli stranieri, va detto, non debbono essere considerati solo in un'ottica ufficio immigrazione). Ritorna anche qui la necessità di una maggiore confederalità: condividere quindi risorse, attività ecc.
- 9) Questione di assoluta centralità è il tema della contrattazione sociale territoriale. Sono gli stessi immigrati a chiedere un tipo di contrattazione e rappresentanza diversa (in grado di affrontare i temi della casa, della salute ecc.). Alla contrattazione aziendale va quindi associata la contrattazione sociale e territoriale, in modo sperimentale e innovativo, nella prospettiva di comprendere quali siano i nuovi bisogni sociali emergenti e quali i servizi da richiedere alle istituzioni. Per fare questo c'è però bisogno di dotarsi di una regia nazionale, a partire da una maggiore sinergia fra le categorie e le camere del lavoro. Insomma, un approccio di tipo confederale perché le questioni inerenti la contrattazione territoriale, le problematiche delle città, i piani di zona, non hanno a che fare solo con singole categorie, ma riguardano tutti (qualcosa comunque si sta muovendo in questa direzione). All'interno delle piattaforme per i rinnovi

contrattuali vanno dunque inserite tutta una serie di richieste particolari (permessi per corsi di lingua, supporto per quanto riguarda la richiesta di permesso di soggiorno ecc.). L'esito di tale contrattazione oggi è tanto più favorevole, quanto più si riesce a far sentire le esigenze degli stranieri come esigenze generali, di tutti. Serve – come peraltro indicato nella nostra Carta dei diritti – un approccio diverso in grado di rappresentare la complessità di tutto il mondo del lavoro. La fase attuale è comunque estremamente delicata, perché il tipo di contrattazione con cui si ha a che fare non è di tipo acquisitivo, ma di restituzione, di difesa. Ed è così difficile conquistare diritti per tutti, in particolare per i migranti. Per rispondere alle esigenze dei soggetti più deboli c'è da lavorare sull'inclusione, sull'estensione dei diritti e delle tutele. Rafforzando i processi di integrazione nel mondo del lavoro; da qui appunto l'importanza della contrattazione sociale, di sito e di filiera fra categorie diverse.

- 10) Le tre istanze su cui agire a livello nazionale sono: a) abrogazione legge Bossi/Fini e una nuova legge sull'immigrazione; b) diritto al voto amministrativo; c) legge sulla cittadinanza. Le stesse priorità individuate in sede di questionari. Resta la necessità che la nostra Organizzazione si adoperi in un lavoro a tutto campo, utilizzando tutti gli strumenti sul tappeto: legislazione, contrattazione, campagna culturale, lavoro di indagine interna ecc. Di fondamentale importanza sono poi le relazioni con i sindacati dei paesi di provenienza degli immigrati (in questo senso c'è da sviluppare reti di collaborazione e scambi, di partnership transnazionali, come ad esempio sul tema dei profughi). C'è poi da considerare il tema dell'immigrazione circolare (con riferimento a una politica che va dagli accordi bilaterali in materia di previdenza alla cooperazione allo sviluppo, passando per l'organizzazione delle risorse degli immigrati in vista di un loro rientro volontario e dignitoso ecc.). Bisogna infine riflettere sul rapporto oggi esistente fra immigrazione ed emigrazione sempre nell'ottica di una maggiore globalizzazione dei diritti.

Il tema dell'universalità dei diritti (da cui muove il percorso della Carta dei diritti) e il valore dell'eguaglianza restano comunque le coordinate di riferimento che devono ispirare il lavoro nella nostra Organizzazione. Sullo sfondo la necessità di considerare il fenomeno della migrazione come una dimensione integrale dell'essere umano, una dimensione che rimanda al più generale diritto di circolazione e alla coerenza di tutta una serie di principi cosmopolitici per come vengono fatti propri dal popolo migrante nella sua veste di popolo costituente. In ogni caso, contro i fenomeni di esclusione e

marginalità la risposta più efficace sta nel contrasto alle povertà e al lavoro povero e sfruttato. Perché – come si è già scritto – il lavoro tutelato e protetto è un vettore chiave di inclusione e di cittadinanza attiva. Le dinamiche che valgono nel mondo del lavoro si riflettono anche all'interno della società: così come i lavoratori stranieri si sentono estranei all'interno del primo, così si sentono estranei al contesto sociale in cui vivono. Le politiche della Cgil devono perciò articolarsi su più fronti per rispondere sia alle esigenze dello straniero come lavoratore e come cittadino attraverso la contrattazione sociale confederale e quella delle singole categorie, sia alle esigenze dello straniero come cittadino in vista di una sua piena e completa integrazione, sia alle esigenze dell'immigrato come straniero in cerca di lavoro e di soggiorno regolare. Per affrontare tutte queste sfide c'è, però, bisogno di un sindacato capace di respingere qualsiasi fenomeno di rigetto e conservazione. La prospettiva resta ancora quella di un «sindacato pluri-etnico della solidarietà fra diversi e sindacato dei diritti» – per dirla con le parole Bruno Trentin – capace di garantire «spazi di rappresentanza e decisione» per ogni minoranza, di qualsiasi origine essa sia.





## Capitolo 5

# Limiti e potenzialità del rapporto tra il sindacato e gli immigrati alla luce di un'indagine della Fondazione Giuseppe Di Vittorio *di Emanuele Galossi*

Il rapporto tra le persone immigrate in Italia e le organizzazioni sindacali è da tempo oggetto di studi e approfondimenti. Oltre alle pubblicazioni «Immigrazione e sindacato», realizzate – a partire dal 2000 – da parte di questo istituto<sup>1</sup>, si è sviluppata, infatti, una significativa produzione di ricerche e analisi accurate sul tema (tra le altre ricordiamo Mottura, Cozzi, Rinaldini 2010; Tassinari 2013; Como 2015). In questo articolo si riportano i risultati di una recente indagine che ha analizzato il livello di sindacalizzazione dei migranti, con l'obiettivo di comprendere quale sia il ruolo delle stesse organizzazioni sindacali nei processi di integrazione nel mondo del lavoro e più in generale nella società di accoglienza.

### 5.1 Finalità e metodologia dell'indagine

La survey<sup>2</sup> è stata realizzata attraverso la somministrazione di 800 questionari distribuiti in 14 regioni italiane (Basilicata, Calabria, Emilia Romagna,

<sup>1</sup> Prima Ires Cgil, successivamente Associazione Bruno Trentin Isf Ires, oggi Fondazione Giuseppe Di Vittorio.

<sup>2</sup> Le interviste sono state realizzate vis à vis nel periodo compreso tra giugno e ottobre 2016 attraverso la rete dei referenti e degli operatori delle strutture Cgil. La modalità delle interviste dirette è stata scelta per avere un maggior numero di informazioni di carattere soggettivo e, quindi, per poter rilevare eventuali osservazioni da parte degli intervistati. La tecnica di campionamento utilizzata per raggiungere le persone è stata quella cosiddetta «a valanga» (snowball). Il campionamento a valanga consiste nel selezionare casualmente un numero di persone, a ciascuna delle quali viene chiesto di indicare altre persone che appartengono alla stessa popolazione, per stadi successivi.

Lazio, Lombardia, Marche, Liguria, Piemonte, Puglia, Toscana, Sardegna, Sicilia, Umbria e Veneto), 40 province<sup>3</sup> e 140 diversi comuni.

L'intenzione, è stata quella di avere una rappresentazione il più possibile variegata delle esperienze dei migranti intervistati, sia in termini di differenziazione territoriale (Nord, Centro, Sud), sia rispetto ai diversi connotati che caratterizzano i comuni di residenza (piccoli, medi e grandi).

*Tab. 5.1 – Comparazione tra la platea di intervistati dell'indagine Fondazione Giuseppe Di Vittorio e i corrispondenti dati ufficiali*

	<b>Indagine Fondazione di Vittorio</b>	<b>Dati Istat/Idos</b>
<b>Genere</b>		
Uomini	55%	47%
Donne	45%	53%
<b>Distribuzione territoriale</b>		
Nord	59%	59%
Centro	27%	25%
Mezzogiorno	14%	16%
<b>Origine provenienza</b>		
Paesi non comunitari*	87%	70%
Prime tre nazionalità	Marocco	Romania
	Romania	Albania
	Albania	Marocco
<i>Lungo soggiornanti</i>	54,6%	59,5%

\* Nel dato sono comprese anche le persone che successivamente hanno acquisito la cittadinanza italiana.

*Fonte: indagine Fondazione Giuseppe Di Vittorio 2016, Istat e Idos*

In virtù delle finalità dell'indagine, ovvero studiare il rapporto tra gli immigrati e le organizzazioni sindacali, si è proceduto a intervistare esclusivamente persone di origine straniera (compresi i naturalizzati) che hanno avuto almeno un contatto con il sindacato. Il gruppo di intervistati, quindi, non è casuale e non costituisce un campione statisticamente rappresentativo dell'intera platea degli immigrati in Italia. Ciononostante vale la pena sottolineare una certa corrispondenza tra la platea degli intervistati e la popolazione immigrata rispetto ad alcune importanti variabili demografiche (i dati sono riportati nella tavola che segue). Le distribuzioni per genere, area

<sup>3</sup> Alessandria, Ancona, Bari, Bergamo, Biella, Bologna, Brescia, Cagliari, Forlì-Cesena, Cremona, Cuneo, Ferrara, Genova, Grosseto, Imperia, Latina, Lecco, Macerata, Milano, Modena, Monza, Novara, Padova, Palermo, Parma, Pavia, Perugia, Piacenza, Pisa, Potenza, Ravenna, Rimini, Roma, Sondrio, Terni, Torino, Venezia, Verona, Vibo Valentia, Vicenza.

di residenza, principali nazionalità e durata del soggiorno sono simili nel «campione» e nella popolazione, con alcune significative differenze: tra gli intervistati è maggiore la quota degli uomini e soprattutto è più alto il peso dei non comunitari (in particolare di persone provenienti dall’Africa), dato che, peraltro, riflette una maggiore vicinanza al sindacato da parte di queste componenti già riscontrata in altre ricerche (Danesh 2014).

## 5.2 Profilo socio-demografico degli intervistati

Le 800 persone che hanno risposto al nostro questionario provengono da 71 diversi paesi, il 13% di loro ha ottenuto la cittadinanza italiana, il 75% ha un passaporto non comunitario e il restante 12% è cittadino membro dell’Unione Europea. In particolare il continente africano è il luogo d’origine del 39% del totale degli intervistati, il 32% viene dall’Europa, il 16% dall’Asia e il 12% dalle Americhe, il restante 1% si divide tra i pochissimi provenienti dall’Oceania e tra chi non ha voluto indicare il paese di nascita.

Per quanto riguarda la distribuzione dei permessi di soggiorno – se escludiamo dal computo i cittadini italiani e quelli comunitari –, oltre il 54% è un c.d. lungo soggiornante, quasi il 30% ha un permesso di un anno o superiore, il 14% lo ha inferiore a un anno, lo 0,5% ha un permesso stagionale e circa il 2% non ha alcun permesso di soggiorno.

L’età media degli intervistati è di circa 39 anni (e varia tra un minimo di 18 e un massimo di 76), mentre il periodo di tempo medio di residenza in Italia è di 13 anni. Per quanto riguarda il titolo di studio circa l’11% non è andato oltre la licenza elementare, il 33% si è fermato alla licenza media, il 40% ha un diploma superiore e il restante 16% è laureato o ha un titolo equipollente.

Infine è importante ricordare che tutte le persone che hanno partecipato all’indagine hanno avuto, nel corso della loro vita trascorsa in Italia, almeno un contatto con una o più organizzazioni sindacali.

### *La condizione occupazionale*

La platea degli intervistati è composta per il 76% da occupati e per il restante 24% da inoccupati. Come abbiamo modo di osservare attraverso i dati sintetizzati nella tabella 5.2 (in cui abbiamo riportato sia l’articolazione degli occupati che dei non occupati), c’è una netta prevalenza di lavoratori

dependenti occupati a tempo indeterminato, una significativa presenza di occupati a tempo determinato, mentre gli altri tipi di rapporto di lavoro risultano essere più marginali (condizione, peraltro, in linea con quanto descritto dai Istat sulle forze di lavoro<sup>4</sup>). Da notare il peso, comunque significativo, dei soci lavoratori (7,5% degli occupati), degli autonomi (7% degli occupati) e anche della componente irregolare, che tra gli occupati arriva al 6%. Per quanto concerne i non occupati, circa il 60% si dichiara in cerca di occupazione (51,1% nuova occupazione e 7,5% prima occupazione), mentre il restante 40% è la quota «inattiva» che comprende casalinghe, studenti e in maniera minore pensionati.

Tab. 5.2 – Rapporto di lavoro e condizione di non occupazione (valori percentuali)

Rapporto di lavoro/condizione di non occupazione	% complessiva	% occupati e % non occupati
Tempo indeterminato	41,1	53,8
tempo determinato	10,0	13,1
stagionale	5,8	7,6
interinale/collaboratore/voucher	2,3	3,0
lavoratore in distacco	0,5	0,7
apprendistato/inserimento	0,3	0,3
socio lavoratore	5,7	7,5
autonomo	5,3	7,0
irregolare	4,6	6,0
cassa integrazione	0,8	1,0
<b>Totale occupati</b>	<b>76,4</b>	<b>100,0</b>
in cerca di nuova occupazione	12,1	51,1
in cerca di prima occupazione	1,8	7,5
pensionato/a	1,9	8,1
casalinga/o	4,3	18,3
studente/essa	2,7	11,3
altro	0,9	3,8
<b>Totale non occupati</b>	<b>23,6</b>	<b>100,0</b>
<b>Totale complessivo</b>	<b>100,0</b>	<b>-</b>

Fonte: indagine Fondazione Giuseppe Di Vittorio 2016

Rispetto alla composizione della tipologia occupazionale (tab. 5.3), osserviamo che su 100 lavoratori 30 sono operai non qualificati, 30 sono operai

<sup>4</sup> Cfr. Ferrucci, Galossi, *infra*, cap. 3.

qualificati, 20 sono collaboratrici domestiche o assistenti di cura e gli altri 10 si dividono tra commercianti, commessi, infermieri ecc. Appare interessante notare come tra gli under 30 la quota dei lavoratori non qualificati aumenti ulteriormente fino a sfiorare il 40%, ma che cali al 6% la quota di chi lavora nei servizi domestici e/o di cura; inoltre, è da segnalare che oltre il 30% dei laureati intervistati ha un lavoro come operaio non qualificato o come assistente domestico.

Tab. 5.3 – Tipologia di occupazione (valori percentuali)

Occupazione attuale	% totale	% uomini	% donne	% under 30	% laureati
operaio non qualificato, bracciante, facchino	29,0	34,5	21,8	39,0	17,2
operaio qualificato	30,2	37,3	20,6	29,0	25,3
operaio specializzato/prof. tecnica	2,9	4,0	1,5	5,0	3,4
addetto alle vendite	3,3	3,7	2,7	4,0	3,4
addetto ai trasporti	2,1	3,7	0,0	3,0	2,3
gestore attività commerciali	3,4	4,8	1,5	4,0	3,4
infermiere/paramedico	2,9	1,1	5,3	0,0	11,5
colf, assistente anziani	20,1	4,6	40,8	6,0	14,9
impiegato	1,6	0,6	3,1	2,0	6,9
artigiano	1,6	2,8	0,0	1,0	1,1
professioni molto qualificate	0,7	0,6	0,8	0,0	2,3
altro	2,1	2,3	1,9	7,0	8,0
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: indagine Fondazione Giuseppe Di Vittorio 2016

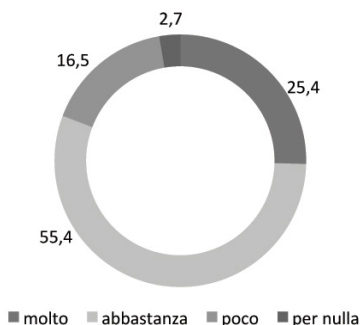
### 5.3 Il clima sociale

Il primo elemento di analisi preso in considerazione dalla nostra indagine, ci è utile a contestualizzare la condizione delle persone immigrate in Italia e riguarda, nello specifico, la percezione che gli immigrati hanno dell'attuale contesto sociale in cui vivono. Il susseguirsi di avvenimenti che hanno chiamato in causa il fenomeno migratorio, così come la sconsiderata strumentalizzazione che ne è stata fatta a livello politico e mediatico, ci hanno, infatti, spinto a indagare se il rapporto tra gli immigrati e la società di accoglienza fosse o meno peggiorato.

Quanto emerge dalla nostra indagine ci dice che, nonostante tutto, più della metà degli intervistati si sente *abbastanza* a proprio agio nella società

italiana, mentre un quarto si sente addirittura *molto* a suo agio. Circa il 20%, invece, si sente a *disagio* nella società italiana e il dato sale al 25% tra gli uomini, al 30% tra le persone con permesso di soggiorno a termine e al 40% tra chi ha i titoli di studio più bassi. Ovviamente le risposte sono il frutto della condizione soggettiva che vive ognuna delle persone intervistate, nonché delle aspettative più o meno realizzate rispetto al loro progetto migratorio.

Fig. 5.1 – Quanto ti senti a tuo agio nella società italiana?



Fonte: indagine Fondazione Giuseppe Di Vittorio 2016

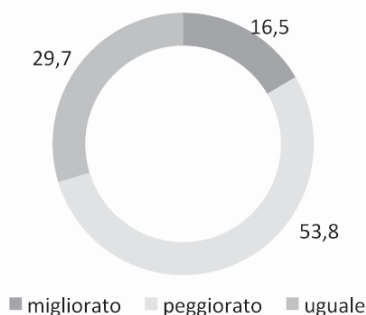
Come detto, nel corso degli ultimi anni, gli immigrati sono diventati – purtroppo – oggetto di un’attenzione politica quasi morbosa. L’avverbio purtroppo è dovuto perché non si è mai posta la questione di come facilitare l’integrazione e rimuovere pregiudizi e discriminazioni; ma perché le destre liberiste, quelle apertamente fasciste e xenofobe e i populismi vari hanno trovato in queste persone il loro bersaglio preferito, l’origine di tutti i mali, e, nella loro persecuzione, il punto forte dei propri programmi elettorali. Chiaramente, tutto ciò, ha prodotto una ricaduta negativa nella percezione dei fenomeni migratori in tutta la società, causando l’inasprimento delle tensioni sociali provocate dalla perdurata crisi economica.

La percezione degli osservatori, pertanto, è che oggi la società italiana sia diventata più ostile nei confronti dei migranti. Così per validare questa ipotesi abbiamo chiesto ai nostri interlocutori di dirci se il «clima» sociale nei loro confronti è cambiato da quando sono arrivati nel nostro paese.

Le risposte sono piuttosto eloquenti: per il 54% degli intervistati il clima

è peggiorato, il 30% circa afferma di non aver riscontrato particolari cambiamenti e solo il 16% dice di aver riscontrato un miglioramento. In particolare tra i laureati e i lungo soggiornanti le percentuali di chi ha visto un peggioramento arrivano quasi al 60%, mentre il dato di chi non ha percepito alcun cambiamento è più alto tra gli under 30 e tra chi ha un permesso di soggiorno a termine (33,5%). Interessante il dato, infine, tra chi ha ottenuto la cittadinanza italiana: da un lato sono la componente che ha più apprezzato il miglioramento (24%), dall'altro la percentuale di chi ha comunque percepito un deterioramento del clima sociale è al di sopra del dato medio (56%). Anche in questo caso va evidenziato quanto il percorso di ogni persona abbia influito sulla percezione del «peggioramento». Sembra, infatti, che l'inasprimento delle condizioni di vita venga colto da chi ha maggiori aspettative e strumenti di analisi, rispetto a chi – partendo da una condizione già molto difficile – non ha percepito alcun cambiamento sostanziale.

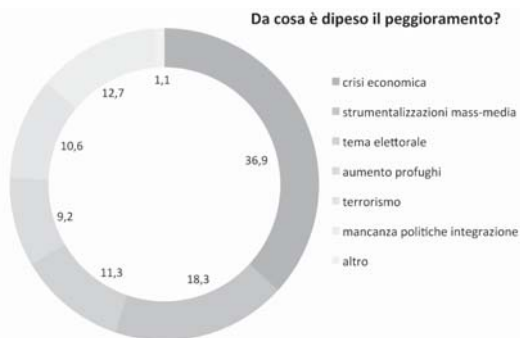
Fig. 5.2 – Da quando vivi in Italia, il clima sociale verso gli immigrati è:



Fonte: indagine Fondazione Giuseppe Di Vittorio 2016

A giudizio degli intervistati, le motivazioni di questo peggioramento sono diverse e piuttosto articolate. La più gettonata, a conferma di quanto già analizzato in precedenti studi (cfr. *infra* cap. 3 e Galossi 2014), è sicuramente la crisi economica. A seguire vengono le strumentalizzazioni dei mass-media, la mancanza di politiche attive per l'integrazione e il fatto che l'immigrazione sia diventata un tema elettorale su cui contendersi i voti dei bacini più reazionari, ma anche più spaventati della popolazione italiana.

Fig. 5.3 – Da cosa è dipeso a tuo giudizio il peggioramento del clima sociale verso gli immigrati?



Fonte: indagine Fondazione Giuseppe Di Vittorio 2016

Sembra, che nella percezione dei migranti due fattori ampiamente trattati a livello politico e mediatico, come la paura dovuta agli attacchi terroristici e l'aumento dei flussi dei richiedenti asilo e protezione internazionale, siano certamente aspetti di cui tener conto; eppure se fossero affrontati con la giusta consapevolezza e senza particolari pregiudizi non appaiono determinati per creare un clima di particolare avversione alla vita quotidiana di chi è già immigrato in Italia.

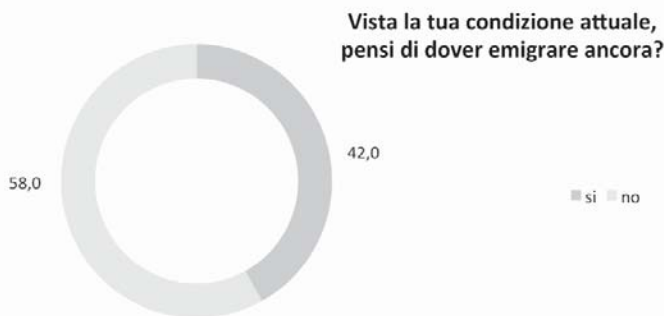
Analizzando più nello specifico i dati relativi alle motivazioni del peggioramento, notiamo che gli uomini e le persone con i titoli di studio più bassi enfatizzano maggiormente il tema della crisi economica, invece le donne – così come i cittadini comunitari – puntano di più l'indice verso le strumentalizzazioni mediatiche; la questione della mancanza delle politiche di integrazione è particolarmente significativa tra i laureati, mentre sembra utile sottolineare che siano i più giovani e chi ha un permesso di soggiorno a termine, gli intervistati maggiormente convinti che il peggioramento del clima sociale verso gli immigrati sia dovuto alla paura del terrorismo e all'aumento dei richiedenti protezione internazionale.

In una nostra precedente indagine (*Ibidem*) abbiamo visto che, tra gli immigrati, una delle principali strategie di risposta alla crisi economica fosse quella di migrare ancora; oggi a distanza di tre anni abbiamo chiesto alla nostra platea di riferimento se una nuova migrazione possa essere una risposta anche a questo clima di particolare tensione. Oltre *quaranta su cento*, tra gli intervistati, ci hanno detto che vista la condizione attuale pensano di migra-

re ancora. E se circa il 10% di questi si muoverebbe all'interno dell'Italia cercando nuove condizioni di vita in altre regioni, il 47% andrebbe in un altro paese Ue, l'11% sceglierebbe di migrare verso un paese non comunitario mentre il 32% sta pensando di tornare nel proprio paese d'origine.

Come nella precedente indagine si conferma che le donne (35,6%) sono meno propense degli uomini (47,1) a intraprendere una nuova migrazione. La volontà di non lasciare l'Italia è confermata, peraltro, anche dalla maggiore predisposizione alla migrazione interna (14,6% il dato tra le donne contro l'8% tra gli uomini), così come appare interessante che la componente femminile, più di quella maschile, sia interessata al ritorno nel paese di origine (34,1% tra le prime e 30,8% tra i secondi).

*Fig. 5.4 – Vista la tua condizione attuale, pensi di dover emigrare ancora?*



*Fonte: indagine Fondazione Giuseppe Di Vittorio 2016*

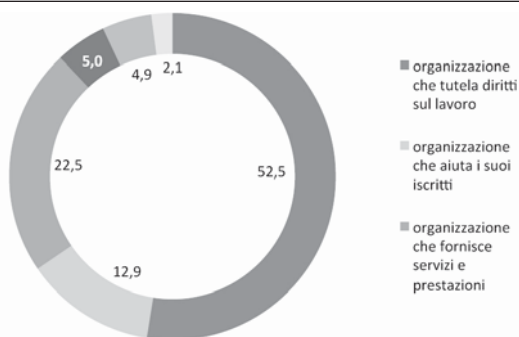
Tra i più giovani, invece, sembra esserci una maggiore predisposizione alla nuova migrazione (il 48,1% degli under 30, infatti, dichiara che vista l'attuale condizione pensa di dover emigrare), in particolare verso altri paesi dell'Unione Europea (62,2%) e non certo per tornare nel paese d'origine (solo 1 su 10 tra chi pensa di emigrare). Infine, un altro dato particolarmente significativo riguarda la variabile dei paesi di provenienza più propensi a effettuare una nuova migrazione: sono gli asiatici e gli africani (rispettivamente il 46% e il 45% degli intervistati nati in quei continenti) a pensare di dover emigrare di nuovo, mentre gli europei (39%) e soprattutto i latinoamericani (27%) sono più determinati a rimanere. Peraltro le persone provenienti da Asia e Africa sono fortemente attratte da altri paesi europei

(rispettivamente il 65% e il 57% di chi pensa di emigrare), mentre europei e sud americani sono i più propensi a tornare nel proprio paese (rispettivamente il 40% e il 66%).

#### 5.4 Il rapporto con il sindacato

Per iniziare a descrivere il rapporto degli immigrati con le organizzazioni sindacali, abbiamo ritenuto opportuno capire quale fosse il loro livello di sindacalizzazione nei paesi d'origine. Il dato che ne emerge è piuttosto sconcertante: solo il 12% degli intervistati, infatti, risultava iscritto al sindacato prima di venire in Italia. Ovviamente i motivi della mancata iscrizione sono molteplici, i due più riscontrati riguardano il fatto che non sono mai entrati in contatto con i sindacati dei propri paesi d'origine (31%) e che hanno iniziato a lavorare solo in Italia (28%). Vale la pena evidenziare, inoltre, che il 16% dei nostri interlocutori afferma che nei loro paesi non ci sono diritti sindacali, che il 13% non lo trovava utile e che circa il 10% non aveva fiducia nei sindacati del proprio paese d'origine. Tra i pochi iscritti nel paese d'origine, invece, la maggioranza relativa (27%) afferma che lo era perché i sindacati gli garantivano maggiori tutele, così come il 16% è stato aiutato nei momenti di difficoltà e il 13% perché poteva usufruire di buoni servizi. Il 18% lo era per motivi di appartenenza politica, mentre – dato interessante – per il 24% l'iscrizione era necessaria per poter lavorare.

Fig. 5.5 – Cosa è, secondo te il sindacato?



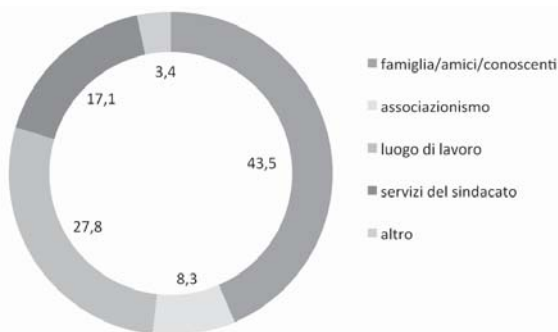
Fonte: indagine Fondazione Giuseppe Di Vittorio 2016

Prima di approfondire il rapporto tra questa platea di persone e il sindacato italiano abbiamo bisogno di ulteriori elementi per capire quale sia la loro consapevolezza rispetto al ruolo e alle funzioni delle organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori. Per fare ciò abbiamo posto una domanda molto semplice: «secondo te, cosa è il sindacato?».

Come rappresentato in figura 5.5 solo la metà degli intervistati ha una corretta consapevolezza del ruolo del sindacato e lo colloca nella definizione «organizzazione che tutela i diritti sul lavoro». Poco meno di un quarto è convinto che il suo ruolo principale sia quello di fornire servizi e prestazioni; per il 13% è una organizzazione che aiuta e tutela esclusivamente i suoi iscritti, mentre per il 10% è un partito politico o una istituzione pubblica. Le risposte a questa domanda non fanno riscontrare particolari differenze di genere (tra le donne è solo leggermente più alta la percentuale di chi pensa che il sindacato sia un'organizzazione che fornisce servizi e prestazioni) e nemmeno tra occupati e inoccupati. Ovviamente, tra gli iscritti a una Oo.Ss., la porzione di chi riconosce il sindacato come organizzazione che tutela i diritti sul lavoro è più alta (arriva al 61%), ma anche tra gli stessi aderenti al sindacato c'è il 18% che lo considera un ente erogatore di servizi e quasi il 7% con una istituzione pubblica o una organizzazione politica.

Probabilmente la confusione nel riuscire a definire cosa sia realmente un sindacato di lavoratori è data anche dal tipo di approccio che si è avuto con lo stesso.

Fig. 5.6 – Come hai avuto il tuo primo contatto con il sindacato?



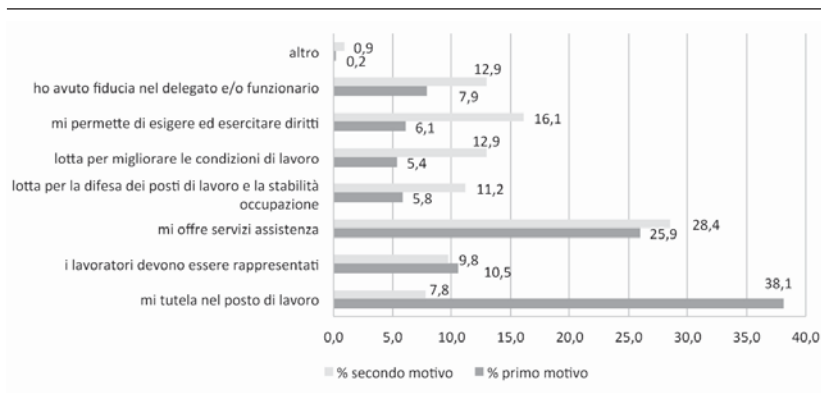
Fonte: indagine Fondazione Giuseppe Di Vittorio 2016

La maggior parte degli intervistati (oltre il 43%) ha conosciuto il sindacato attraverso la rete informale di amici, parenti o conoscenti (probabilmente anche in questo caso il ruolo della cd. «catena migratoria» ha avuto un peso determinante), poco più di un quarto lo ha fatto sul luogo di lavoro, il 17% attraverso il sistema dei servizi sindacali (patronati, Caaf ecc.) e circa l'8% grazie ad altre forme di associazionismo. Tra i giovani (53%) e le donne (49%) la percentuale dell'approccio informale al sindacato è ancora più alto, mentre tra gli occupati la percentuale di chi ha avuto il primo contatto con il sindacato sul posto di lavoro arriva al 32% e tra i soli iscritti addirittura al 41%.

Per quanto concerne le aree di provenienza, sembra che il ruolo della catena migratoria sia stato più forte tra i latino americani e gli asiatici (rispettivamente il 48% dei primi e il 47% dei secondi ha avuto il primo contatto con il sindacato tramite amici o parenti); per europei e africani il peso di chi ha incontrato il sindacato sul luogo di lavoro supera il 30%, mentre le nazionalità che hanno avuto accesso tramite i servizi sindacali sono soprattutto quelle africane e quelle asiatiche.

Il fatto che così poche persone abbiano avuto un contatto con il sindacato sul posto di lavoro è, purtroppo, facilmente spiegabile con il fatto che in moltissimi luoghi di lavoro (soprattutto quelli in cui è più presente la manodopera straniera: case private, campagne, magazzini, cantieri ecc.) non esiste alcuna rappresentanza sindacale. Tra gli occupati che abbiamo intervistato, infatti, solo il 37% dichiara di avere almeno un rappresentante sindacale nel luogo di lavoro (nello specifico il 23% la Rsu e il 14% la Rsa).

Fig. 5.7 – Indica le ragioni prevalenti per cui sei iscritto al sindacato



Fonte: indagine Fondazione Giuseppe Di Vittorio 2016

Nella nostra platea di intervistati, la percentuale di iscritti è pari al 55%. Il restante 45% è così suddiviso: l'11% è stato iscritto in passato, il 16% non è iscritto ma pensa di potersi iscrivere e il 18% non è mai stato iscritto e non ha alcuna intenzione di iscriversi. In particolare il continente con la maggiore percentuale di iscritti è quello americano (65%), seguito dall'Europa (61%), dall'Africa (55%) e infine dall'Asia che registra solo il 37%.

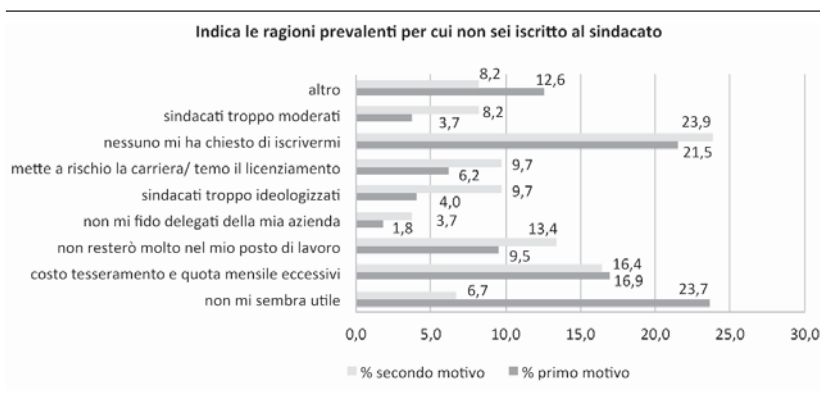
Per indagare quali siano state le principali ragioni alla base della volontà di aderire a una organizzazione sindacale qui in Italia, è stato chiesto, al gruppo dei lavoratori sindacalizzati, di indicare i due motivi prevalenti di questa scelta.

Particolarmente significativo è il fatto che la risposta più ricorrente come primo motivo di adesione sia «*il sindacato mi tutela nel posto di lavoro*», seguita dall'opzione «*il sindacato offre utili servizi di assistenza*» e da un più ideologico «*perché i lavoratori devono essere rappresentati*». Se il motivo principale di adesione al sindacato è uno di questi per i tre quarti degli intervistati, l'indicazione della seconda motivazione appare più eterogenea. Dietro all'offerta dei servizi di assistenza, infatti, la distribuzione delle altre opzioni è molto meno polarizzata e tra le altre risalta la risposta «*il sindacato mi permette di esigere ed esercitare diritti*». Uno di questi, peraltro, va oltre la sfera dei diritti sul lavoro; infatti, non va dimenticato che nelle organizzazioni sindacali è possibile esercitare il diritto di voto sia attivo che passivo pur non avendo la cittadinanza italiana.

Nello specifico, appare utile evidenziare che le persone provenienti dalle Americhe sono quelle maggiormente interessate alla tutela nel posto di lavoro (53%), mentre gli asiatici sono più attratti dai servizi di assistenza (42%). Africani ed europei, invece, fanno registrare un dato leggermente più alto rispetto alla necessità che i lavoratori debbano essere rappresentati sul luogo di lavoro (rispettivamente 13% e 11%). Rispetto al secondo motivo i lavoratori provenienti dall'America latina si concentrano soprattutto sui servizi (44%), per gli europei assume molta importanza la fiducia nel delegato sindacale o nel funzionario locale (21%), mentre per gli asiatici la lotta per mantenere l'occupazione e per migliorare le condizioni di lavoro assumono un tratto più significativo (entrambe le opzioni sono tra il 19% e il 20%).

Di contro abbiamo chiesto alla platea dei non iscritti le principali motivazioni per cui, al momento, non hanno voluto aderire a nessun sindacato.

Fig. 5.8 – Indica le ragioni prevalenti per cui non sei iscritto ad alcun sindacato



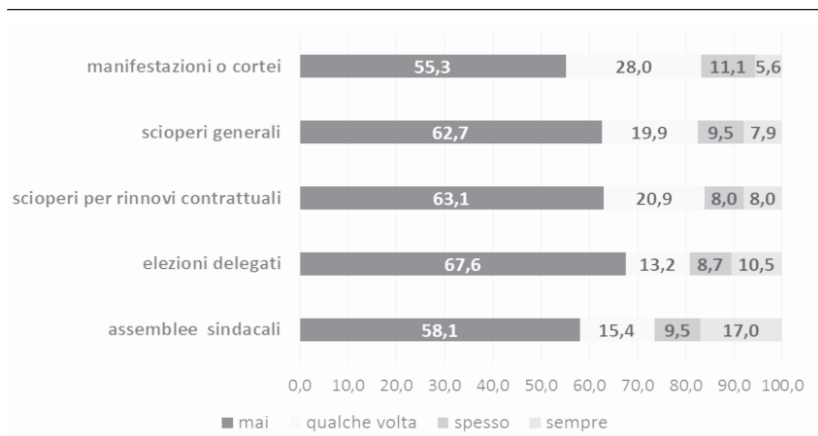
Fonte: indagine Fondazione Giuseppe Di Vittorio 2016

Poco meno di un quarto di chi non è iscritto al sindacato motiva la sua scelta dicendo che non gli sembra una cosa utile; poco più di un quinto, invece, afferma che non è iscritto perché nessuno glielo ha mai chiesto, mentre circa il 17% non si iscrive a causa dei costi di tesseramento troppo elevati. Interessante notare come nell'opzione «altro» siano confluite molte risposte, tra queste le più ricorrenti si riferiscono al fatto di non essere iscritti perché non occupati o perché lavoratori autonomi. Tra le seconde motivazioni cresce ancora il numero di chi non ha conosciuto nessuno che gli chiedesse di iscriversi, resta oltre il 16% la percentuale di chi reputa i costi di iscrizione eccessivi e appare più significativo il numero delle persone che non si iscrive perché cambierà presto lavoro.

Al di là dell'essere iscritti o meno al sindacato, un aspetto di grande importanza per coglierne l'effettiva adesione è data senza dubbio dalla frequenza con cui i lavoratori partecipano e o meno alle attività sindacali. In particolare, nel nostro questionario, abbiamo selezionato cinque azioni: assemblee sindacali interne all'azienda, elezioni dei delegati o rappresentanti sindacali, scioperi per rinnovi contrattuali, scioperi generali per riforme, diritti ecc., manifestazioni o cortei sindacali. Per ognuna di queste attività abbiamo chiesto ai nostri interlocutori quale fosse la loro frequenza di partecipazione.

La figura 5.9 mostra con estrema chiarezza che la maggior parte dei lavoratori e delle lavoratrici a cui è stato sottoposto il questionario, dichiara di non aver *mai* partecipato alle attività sindacali indicate (in questo senso,

Fig. 5.9 – Con quale frequenza partecipi alle seguenti attività sindacali\*?



\* rispondono solo gli occupati.

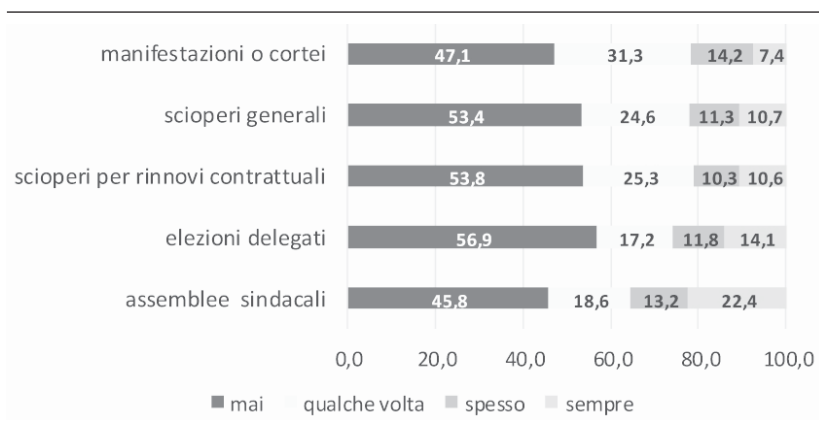
Fonte: indagine Fondazione Giuseppe Di Vittorio 2016

peraltro, è utile ricordare che in molti dei luoghi di lavoro in cui sono impiegati i lavoratori stranieri non c'è la possibilità di indire assemblee sindacali e tanto meno di eleggere i propri rappresentanti). Il dato peggiore, peraltro, riguarda proprio l'elezione dei delegati e/o rappresentanti, mentre è un po' migliore la percentuale delle persone che almeno una volta ha partecipato a una manifestazione o alle assemblee sindacali. Fatto salvo, quindi, uno zoccolo duro di lavoratori più sindacalizzati pari a circa il 20% degli intervistati, gli altri partecipano mai o raramente a quelli che sono i principali appuntamenti della vita sindacale.

Appare, comunque, interessante notare che le percentuali di partecipazione crescono – seppur parzialmente – se vengono presi in considerazione i lavoratori iscritti o gli occupati che hanno una rappresentanza sul luogo di lavoro.

A tal proposito, è da evidenziare che sono 6 su 10 gli intervistati che si sentono adeguatamente rappresentati dal sindacato. Non notiamo particolari differenze tra uomini e donne, né tra occupati e inoccupati. Mentre tra gli iscritti la percentuale si alza fino al 76%. Tra i giovani, invece, si riscontra il dato più negativo: solo un intervistato su due tra gli under 30 si sente adeguatamente rappresentato dalle organizzazioni sindacali. Per quanto concerne le aree di provenienza va sottolineato che gli europei (65%) e gli africani (63%) si sentono più rappresentati di sud americani (50%) e asiatici (45%).

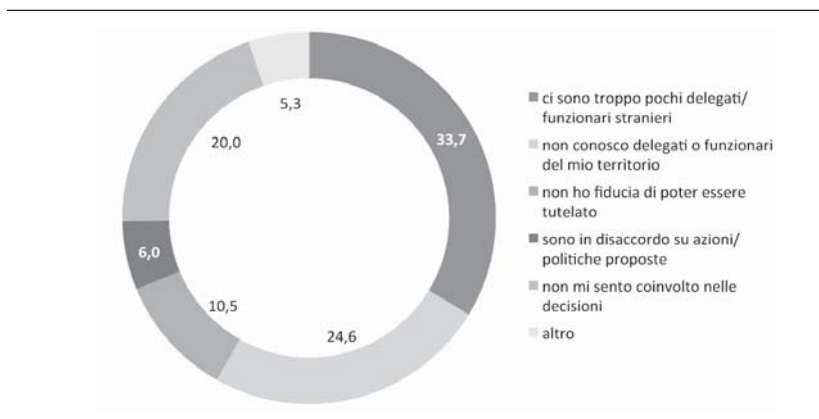
Fig. 5.10 – Con quale frequenza partecipi alle seguenti attività sindacali\*\*?



\*\* rispondono solo gli occupati con rappresentanza sindacale sul luogo di lavoro.

Fonte: indagine Fondazione Giuseppe Di Vittorio 2016

Fig. 5.11 – Perché non ti senti adeguatamente rappresentato dal sindacato?



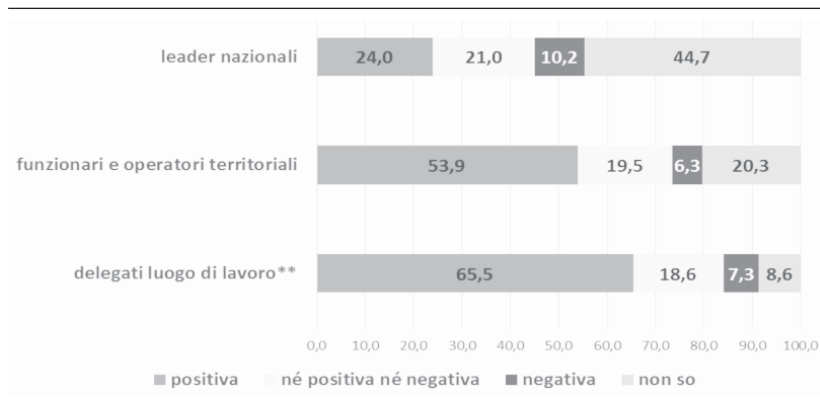
Fonte: indagine Fondazione Giuseppe Di Vittorio 2016

Le motivazioni della difficoltà a sentirsi rappresentati sono varie, ma tre di queste sono le più condivise: «ci sono troppo pochi delegati e/o funzionari immigrati» (34%), «non conosco i delegati e/o funzionari del mio territorio» (25%), «non mi sento abbastanza coinvolto nelle decisioni» (20%).

La distanza con l'organizzazione sindacale e la mancanza di conoscenza dei percorsi e dei processi decisionali sembrano essere alla base del giudizio critico che hanno sviluppato i lavoratori immigrati nei confronti del sindacato. Sembra evidente che venga richiesta una maggiore presenza organizzata e un rapporto «umano» più stretto, un rapporto che offra ai lavoratori stranieri la possibilità di potersi confrontare. Questo aspetto, nondimeno, è confermato dal giudizio che viene dato all'operato dei sindacalisti. Non è un caso, infatti, che maggiore è la distanza esistente tra il lavoratore e il sindacalista, minore è l'apprezzamento che viene dato del suo lavoro. Peraltro, come vediamo nella figura 5.12 non si tratta di un giudizio negativo (confinato in percentuali piuttosto basse), ma piuttosto di una sospensione del giudizio stesso in attesa di avere maggiori indicazioni e comprensione delle azioni e del ruolo che svolge il sindacalista (soprattutto a livello nazionale).

In virtù di quanto detto, la percentuale di chi esprime un parere positivo sui delegati presenti nei luoghi di lavoro è piuttosto alta (65%), cala leggermente per i funzionari e gli operatori territoriali (54%), fino ad arrivare al 24% per i leader nazionali. Di contro, la quota di chi non si sente in grado di esprimere alcun giudizio sull'operato di questi ultimi è del 45%, mentre per i funzionari locali scende al 20% e per i delegati addirittura al 9%.

Fig. 5.12 – Qual è la tua valutazione dei sindacalisti nei diversi ambiti in cui operano\*?



\* rispondono solo gli occupati;

\*\* rispondono solo gli occupati con rappresentanza sindacale sul luogo di lavoro.

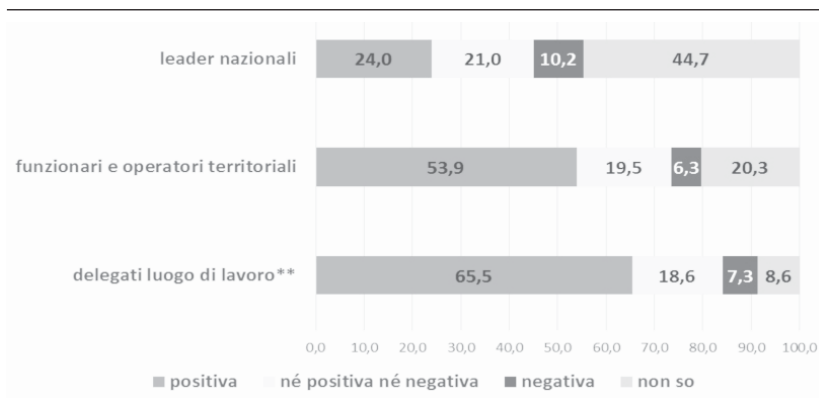
Fonte: indagine Fondazione Giuseppe Di Vittorio 2016

## 5.5 Le proposte di azione

Un ulteriore obiettivo della nostra indagine è quello di capire quali sono le azioni che dovrebbe/potrebbe realizzare il sindacato, oggi, per favorire l'integrazione dei migranti nel nostro paese. I nostri interlocutori si sono, pertanto, trovati a indicare una serie di possibili attività e iniziative che il sindacato ha nelle sue disponibilità e che a loro giudizio potrebbero essere utili per evitare pericolose ghettizzazioni o dannosi processi di emarginazione.

Innanzitutto sul luogo di lavoro, dove chiaramente il sindacato ha più forza, ci sono numerose proposte che potrebbero vedere il sindacato protagonista.

Fig. 5.13 – Quali azioni dovrebbe potenziare il sindacato per favorire l'integrazione degli immigrati nel luogo di lavoro?



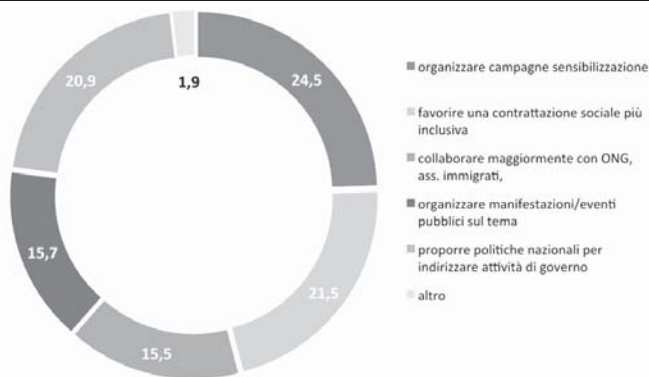
Fonte: indagine Fondazione Giuseppe Di Vittorio 2016

Una larga fetta degli intervistati, a conforto di quanto visto precedentemente, richiede maggiore comprensione e confronto: sia attraverso un maggiore dialogo con i lavoratori immigrati (26%), sia attraverso la convocazione di assemblee nei luoghi di lavoro in cui si prenda una posizione più netta sul tema immigrazione (16%). Un'altra porzione significativa si concentra maggiormente sulle tematiche educative, conscia che la formazione sia sindacale che, soprattutto, linguistica possano essere decisive per avere un corretto inserimento nel mercato del lavoro. Infine, una posizione più marcatamente sindacale è quella di chi chiede di attuare politiche a livello organizzativo per garantire maggiore rappresentanza agli immigrati (17%).

In particolare, a richiedere formazione linguistica e maggiore dialogo sono soprattutto le persone con i titoli di studio più bassi, mentre chi reclama maggiore formazione e rappresentanza sindacale è chi ha un titolo di studio più elevato. Inoltre la distribuzione delle frequenze in base ai continenti di provenienza ci mostra che per gli asiatici è importante soprattutto la formazione linguistica (31%), per i latino americani, invece, il dialogo (31%) e la formazione sindacale (24%), mentre gli europei sono quelli che hanno maggiormente a cuore la rappresentanza degli immigrati (20%) e gli africani sono il gruppo che più rivendica le assemblee sui luoghi di lavoro (18%).

Anche per favorire una migliore integrazione nella società sono molte le attività che potrebbero essere promosse dalle organizzazioni sindacali. Una quota significativa degli intervistati, ad esempio, vede nella comunicazione e nella sensibilizzazione l'aspetto principale su cui potrebbe intervenire il sindacato.

*Fig. 5.14 – Quali azioni dovrebbe/potrebbe promuovere il sindacato per favorire l'integrazione degli immigrati nella società?*



*Fonte: indagine Fondazione Giuseppe Di Vittorio 2016*

In particolare, un quarto degli intervistati chiede al sindacato di organizzare campagne mediatiche di sensibilizzazione e il 16% vorrebbe che fossero organizzate manifestazioni o eventi pubblici in cui sia trattato il tema dell'immigrazione; un altro 16%, invece, è convinto che sarebbe utile una maggiore collaborazione con le associazioni di immigrati e più in generale con Ong ed enti del terzo settore che si occupano a vario titolo di temi in-

renti le migrazioni; e poi ci sono due temi più legati alla funzione del sindacato come attore della contrattazione con le istituzioni nonché come possibile artefice di politiche sociali. Nel primo caso, declinato a livello nazionale, la richiesta è quella di essere più protagonista nel proporre politiche e azioni per cercare di indirizzare le attività del Governo centrale (21%), nel secondo caso, invece, gli viene richiesto di intervenire localmente per favorire una contrattazione sociale territoriale più inclusiva per gli immigrati<sup>5</sup> (22%).

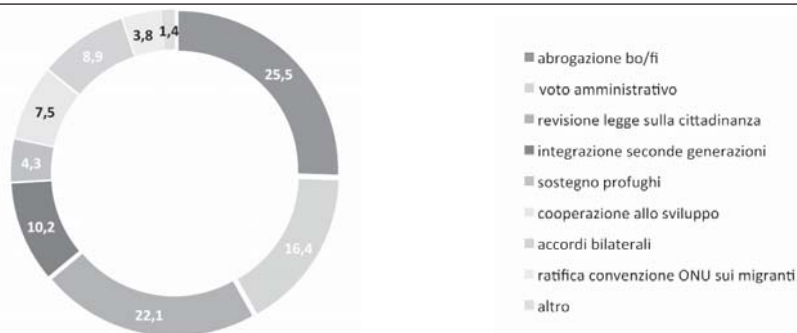
Fermo restando che in questo caso non esistono particolari differenze nella modalità di risposta in base a genere o età, va evidenziato che i laureati (29%) siano più coinvolti dall'idea che il sindacato debba agire a livello nazionale sulle politiche di governo e che tra i differenti paesi di provenienza gli europei sono i più convinti sostenitori delle campagne di sensibilizzazione (28%), mentre i sud americani esprimono una maggiore attenzione per la contrattazione sociale territoriale (27%).

L'ultimo quesito rivolto al nostro panel di intervistati è collegato alla precedente domanda e chiede: «oggi, su quale tema si dovrebbe concentrare principalmente una campagna di mobilitazione e sensibilizzazione sindacale?». Questo interrogativo, oltre a fornire indicazioni alle organizzazioni sindacali per eventuali azioni future, ci offre soprattutto la possibilità di conoscere quali siano i temi più a cuore della popolazione migrante residente al momento in Italia.

Sono senza dubbio tre gli argomenti più sentiti dagli immigrati su cui essi stessi si attendono un forte impegno da parte delle organizzazioni sindacali (fig. 5.15), e sono temi legati alla modifica di normative inique e retrograde, che influiscono pesantemente sulla loro possibilità di essere realmente riconosciuti come parte integrante della vita sociale economica e politica del nostro paese. La prima è la volontà più volte espressa di abolire la legge n. 189 del 2002 meglio conosciuta come legge Bossi-Fini (ovvero la modifica del *Testo Unico delle disposizioni circa la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, il decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, la cosiddetta legge Turco-Napolitano). La seconda riguarda la revisione della legge n. 91 del 1992 che determina i criteri per ottenere la cittadinanza italiana (per maggiori informazioni sul tema si veda Trucco 2014), e la terza, infine, si riferisce alla volontà di garantire il diritto al voto amministrativo anche ai cittadini non comunitari.

<sup>5</sup> In particolare, rispetto a questo aspetto si rimanda al cap. 6 *supra*.

*Fig. 5.15 – Oggi, su quale tema si dovrebbe concentrare principalmente una campagna di mobilitazione e sensibilizzazione sindacale?*



Fonte: indagine Fondazione Giuseppe Di Vittorio 2016

In questa sede non entreremo nel merito di tali questioni né delle ricadute sulla popolazione migrante (e non solo) che ha prodotto l’approccio normativo e ideologico con cui i governi della nostra Repubblica hanno pensato di gestire il fenomeno dell’immigrazione (peraltro questi temi sono ampiamente trattati e dibattuti a livello accademico e in questa stessa pubblicazione), però ci preme evidenziare come sia chiaro ai nostri interlocutori che un processo di inclusione debba necessariamente partire dalla rimozione di quei vincoli che rendono i migranti persone socialmente più deboli.

Peraltro, va ricordato che il sindacato – insieme ad altre associazioni e organizzazioni – nell’ambito della campagna «L’Italia sono anch’io» ([www.litaliasonoanchio.it/](http://www.litaliasonoanchio.it/)) ha consegnato nel 2012 al Parlamento due proposte di iniziativa popolare proprio per la concessione della cittadinanza ai nati in Italia da genitori stranieri e per l’attribuzione del diritto di voto amministrativo ai residenti regolari da oltre cinque anni. Ad oggi, come sappiamo, pur avendo contribuito ad aprire un forte dibattito (soprattutto sul tema della cittadinanza, dove l’iter normativo è andato avanti) nessuna delle due proposte ha prodotto un risultato concreto e, quindi, a parere delle persone intervistate sembra utile attivare quanto prima nuove forme di mobilitazione.

Una lettura più attenta dei dati, comunque, ci permette di cogliere una serie di ulteriori indicazioni sull’articolazione delle risposte: l’interesse per l’abrogazione della Bossi/Fini è più alto tra gli uomini (28%) e tra le persone con i titoli di studio più bassi (30%), le donne – rispetto agli uomini – sono maggiormente interessate alla legge sulla cittadinanza (24%) e al-

l'integrazione delle seconde generazioni (11%); l'attenzione all'estensione degli accordi bilaterali sulla sicurezza sociale e il sostegno alla cooperazione internazionale cresce con il titolo di studio; cancellare la Bossi/Fini è una priorità soprattutto per asiatici (33%) e africani (29%), per gli europei, invece, risulta particolarmente importante l'accesso al voto amministrativo (21%). Infine è interessante notare come le percentuali più alte per questioni come l'estensione degli accordi bilaterali (18%), l'integrazione delle seconde generazioni (13%) e il sostegno alla cooperazione allo sviluppo nei paesi di emigrazione (11%) siano state registrate tra le persone provenienti dal continente americano.

## 5.6 Conclusioni: potenzialità e limiti

Un rapporto intenso, complesso, ricco di potenzialità e anche di limiti è quello che lega il sindacato italiano con la popolazione immigrata. Attraverso le 30 domande del nostro questionario abbiamo cercato di capirne qualcosa di più e forse qualche importante informazione l'abbiamo recuperata.

Innanzitutto, partiamo dal contesto sociale in cui questo rapporto vive e si struttura: crisi economica, spregiudicatezza mediatica, avversione politica e mancanza di politiche di integrazione hanno creato un clima di negatività – se non di aperta ostilità – nei confronti degli immigrati. Inoltre, le normative sull'accoglienza, il soggiorno e l'accesso ai diritti di cittadinanza tendono a relegare le persone provenienti dai paesi terzi in una condizione di subalternità e ricattabilità che – associate alla crescente precarizzazione lavorativa – ne determinano l'estrema debolezza sul mercato del lavoro provocando anche forme di gravissimo sfruttamento. Di fronte a queste enormi difficoltà l'argine della tutela sindacale diventa dirimente se non, addirittura, fondamentale per la difesa dei diritti degli immigrati; e come più volte è stato sottolineato, il sistema dei diritti da tutelare non si esaurisce in quelli relativi al solo mondo del lavoro, ma si estende – per le caratteristiche peculiari del soggetto immigrato – a quelli più generali della piena cittadinanza. Da questo punto di vista, per dirla in termini di mercato, l'incontro tra domanda e offerta (di tutela dei diritti) dovrebbe risolversi in una perfetta corrispondenza.

Eppure, per diversi motivi, questa corrispondenza non sembra essere stata ancora completamente realizzata. Il rapporto tra gli immigrati e il sindacato è dato dall'interazione che avviene tra questi due soggetti e se da un lato

c'è la popolazione immigrata con le sue mille sfumature e sfaccettature, con diversi portati culturali, formativi ed esperienziali; dall'altro ci sono le organizzazioni sindacali con una loro storia, con i loro apparati organizzativi e i loro paradigmi interpretativi.

Con il limite che ha ogni ragionamento che tende a sintetizzare e semplificare la posizione di gruppi estremamente eterogenei, l'indagine ci ha offerto alcuni spunti interpretativi con cui descrivere l'approccio al sindacato da parte degli immigrati. Innanzitutto dobbiamo osservare che c'è di base un *gap* di conoscenza delle pratiche sindacali; vuoi per la mancata sindacalizzazione nei paesi d'origine (ovvero per la inconsistenza delle Oo.Ss. in molti dei paesi da cui provengono i soggetti intervistati), vuoi per la mancanza di rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro; sta di fatto che esiste in molti dei nostri intervistati una certa confusione su quello che è realmente un'organizzazione di tutela dei lavoratori. Questo, ovviamente, rischia di generare false aspettative sia nei metodi che nell'azione della rappresentanza.

Un altro aspetto molto importante riguarda il ruolo della rete migratoria. Come nell'accesso al lavoro e nell'inserimento nella società d'accoglienza, anche l'incontro con il sindacato sembra essere determinato, soprattutto, dai legami interpersonali e dai vincoli di parentela, amicizia e comunanza di origine. Anche in questo caso, il ruolo della rete sembra possa avere una doppia valenza (Castels 2004 \*\*\* quale contributo del 2004? \*\*\*): positiva se favorisce un incontro consapevole del lavoratore con le Oo.Ss., negativa, se offre, a chi il sindacato ancora non lo conosce, un'immagine fuorviante. Un ultimo aspetto che vale la pena sottolineare riguarda la manifesta voglia di protagonismo degli immigrati. Le donne e gli uomini che abbiamo intervistato vogliono, almeno nel sindacato, essere considerati soggetto politico e non oggetto di politiche specifiche. La richiesta di più formazione linguistica e sindacale, la volontà di fare più assemblee e – più in generale – di ottenere maggiori opportunità di dialogo, ma anche l'istanza di avere più rappresentanza e più voce in capitolo nei processi organizzativi e decisionali, sono evidenti segnali di persone che richiedono spazio e partecipazione attiva.

Se da un lato questa voglia di protagonismo è anche merito delle stesse Oo.Ss., che evidentemente hanno saputo trasmettere, anche a persone con poca dimestichezza con il mondo sindacale, il valore in sé del protagonismo della classe lavoratrice e l'importanza dei corpi di intermediazione sociale nell'ambito della dialettica capitale-lavoro; dall'altro è opportuno che questa grande potenzialità di protagonismo e partecipazione sia maggiormente supportata e valorizzata.

Dai nostri studi, abbiamo avuto l'ennesima conferma che il mondo del lavoro attuale e in particolare quello in cui operano la maggior parte degli immigrati è difficilmente sindacalizzabile: si lavora nelle famiglie, nelle campagne, in piccole imprese artigiane, in migliaia di micro-cantieri difficilmente raggiungibili ecc., luoghi dove il sindacato tradizionale fa più fatica a entrare e dove la partecipazione alle attività sindacali è giocoforza limitata. Ma questa è una sfida a cui il sindacato deve necessariamente rispondere. Una sfida organizzativa, politica e culturale che investe le Oo.Ss. e che rimanda a una più generale trasformazione del mondo del lavoro.

Servizi ad hoc dei patronati e dei Caaf, campagne mediatiche e mobilitazioni, esperienze come il sindacato di strada e contratti siglati come quello sulla disciplina del lavoro domestico da Filcams Cgil, Fisascat Cisl e Uiltucs Uil, sono esempi di come il movimento sindacale confederale abbia intrapreso una strada – al tempo stesso di recupero e innovazione – di pratiche sindacali in grado di raggiungere fasce di lavoratori altrimenti escluse dall'agone della rappresentanza. Eppure tutto ciò ancora non basta. Sa da un lato, infatti, appare necessario incrementare queste pratiche, dall'altro è di fondamentale importanza mantenere saldi i principi di solidarietà e uguaglianza su cui fonda il sindacato stesso.

Formazione per funzionari e delegati, protagonismo del territorio, dialogo con i migranti dentro e fuori i luoghi di lavoro, contrattazione di sito e di filiera per ricomporre la frammentazione dei luoghi di lavoro, contrattazione sociale territoriale di carattere confederale, rappresentanza «più aperta» per chi proviene da altri paesi, lotta a qualsiasi forma di pregiudizio e razzismo: queste potrebbero essere alcune delle parole d'ordine di un sindacato che si prepara ad affrontare le nuove sfide di un mondo globalizzato e di un mercato del lavoro sempre più precario e frammentato, in cui diventa sempre più urgente e importante dare voce e strumenti di emancipazione per chi è più debole.

### *Principali riferimenti bibliografici*

Castels S. (2004a), *The factors that make and unmake migration policies*, in *International migration review*, vol. 8, n. 3.

Castels S. (2004b), *Why migration policies fail*, in *Ethnic and Racial Studies*, vol. 27, n. 2, March.

Como E. (2015), *Scopri la differenza. Da immigrati a metalmeccanici, in-*

*chiesta sui processi d'integrazione tra i delegati e le delegate della Fiom*, Meta Edizioni Roma.

Danesh K. (2014), *Gli immigrati nella Cgil: analisi delle attività, tesseramento, prospettive*, in Carrera F., Galossi E., (a cura di) *VII rapporto Immigrazione e Sindacato. Lavoro, cittadinanza e rappresentanza*, Ediesse, Roma.

Galossi E., (2014) *L'impatto della crisi sulle condizioni di vita e di lavoro degli immigrati: i risultati di una survey dell'associazione Bruno Trentin*, in Carrera F., Galossi E., (a cura di), *Immigrazione e sindacato. Lavoro, cittadinanza e rappresentanza*, Ediesse, Roma.

Mottura G., Cozzi S., Rinaldini M. (2010), *Uscire da Babele. Percorsi e problemi del rapporto tra sindacato e lavoratori*, Ediesse, Roma.

Tassinari A. (2013), *Oltre le appartenenze. Immigrazione straniera e Cgil*, Editrice Socialmente, Bologna.

Trucco L. (2014), *La legge sulla cittadinanza: com'è e come vorremmo che fosse*, in Carrera F., Galossi E., *Immigrazione e sindacato. Lavoro, cittadinanza e rappresentanza*, Ediesse Roma.





## Capitolo 6

### Contrattazione sociale e immigrazione.

#### Una sfida per l'attività e la rappresentanza sindacale

*di Kurosh Danesh, Beppe De Sario, Selly Kane*

La contrattazione sociale è una pratica negoziale del sindacato che coniuga i diritti di sociali di cittadinanza e i diritti del lavoro. Essa ha una storia radicata nel sindacato confederale, almeno a partire dalle grandi campagne di Cgil Cisl Uil degli anni settanta del Novecento sul sistema sanitario nazionale, sulla scuola, sulla casa. La contrattazione sociale, inoltre, ha portato alla ribalta soggetti sociali e bisogni emergenti, soprattutto nelle fasi di trasformazione e di crisi. Non a caso, negli anni più recenti attraverso la contrattazione sociale si sono realizzate intese e accordi che hanno promosso misure anticrisi, di sostegno al reddito, di inclusione lavorativa e contrasto della povertà. Tali interventi hanno tematizzato – anche in anticipo rispetto alla contrattazione collettiva – l'acuirsi di fenomeni come il lavoro povero e discontinuo, la precarizzazione, le lacune di legalità e di regolazione degli appalti e delle esternalizzazioni da parte degli enti pubblici.

Risulta chiaro, pertanto, come un'azione negoziale di questo genere sia essenziale per la tutela dei diritti degli immigrati, sotto due aspetti: anzitutto perché proprio per lavoratori e lavoratrici impiegati in settori generalmente segnati da bassi livelli retributivi la contrattazione sociale può garantire un accesso agevolato ai servizi e a trattamenti fiscali e tariffari di favore; in secondo luogo perché insieme al riconoscimento di diritti *nel* lavoro – comune a tutti i lavoratori e lavoratrici – per gli immigrati è essenziale la tutela dei diritti sociali di cittadinanza, essendo questi non sempre disponibili in misura piena a causa di ostacoli amministrativi e legislativi. Inoltre, la contrattazione sociale tratta per sua natura temi trasversali ed è portata a considerare – pur con esiti non sempre adeguati – la complessità dei soggetti che abitano il territorio: individui e famiglie, giovani e anziani, uomini e donne, cittadini e lavoratori.

## 6.1 Il «profilo sociale» della contrattazione sociale e della contrattazione collettiva

Nel corso degli anni della crisi, pur con oscillazioni di rilievo e una distribuzione territoriale disomogenea, la contrattazione sociale è stata capace di promuovere interventi condivisi con le amministrazioni locali. Si tratta di un'attività complessa, le cui prassi non sono formalizzate (almeno non nella misura in cui ciò avviene nella contrattazione collettiva), in cui l'esigibilità degli accordi è tutt'altro che semplice, senza dimenticare le differenze di contesto socio-economico e di «culture amministrative» e sindacali, sia confederali sia delle categorie impegnate. Ciononostante, la contrattazione sociale ha in comune con la contrattazione collettiva una tensione positiva tra universalismo e specificità (Regalia 2012, pp. 13-36), che nei Ccnl e negli accordi di secondo livello coniuga le misure di base per l'equità e il pari trattamento dei lavoratori – ad esempio i minimi salariali, o le misure per la tutela della salute e della sicurezza, le norme generali sugli orari, e altro ancora – a interventi rivolti a *soggetti specifici*, via via che i cambiamenti del mercato del lavoro, dei processi produttivi e della soggettività dei lavoratori hanno segnalato nuovi bisogni emergenti: dal diritto allo studio e alla formazione fino agli interventi per la conciliazione vita-lavoro, le pari opportunità, il welfare contrattuale<sup>1</sup>.

I nuovi bisogni di lavoratori e lavoratrici sono un tema in evoluzione anche in rapporto alla sensibilità imprenditoriale e sindacale, specie a livello aziendale: ad esempio ne sono segni, tra i tanti possibili, l'esclusione o meno del congedo di maternità dal calcolo *pro-quota* del premio di risultato, oppure l'estensione dei permessi, di aspettative e forme flessibili di orario per garantire necessità sempre più diffuse (dall'inserimento dei figli al nido al disbrigo di pratiche amministrative, dalla tutela delle vittime di violenza al sostegno di percorsi di recupero e riabilitazione, e così via). Gli interventi che individuano beneficiari particolari (lavoratrici, genitori, disabili, lavoratori anziani, immigrati ecc.) accentuano il *profilo sociale* della contrattazione collettiva: una tendenza in atto e in crescita, di cui l'enfasi posta negli ultimi anni sul welfare contrattuale e aziendale è solo un aspetto, che viene completato da altri punti dell'impianto normativo dei contratti (orari, permessi, congedi, aspettative ecc.).

<sup>1</sup> Sul rapporto tra negoziazione sociale e welfare aziendale, si veda la parte monografica (*Welfare aziendale, welfare pubblico e contrattazione*) di Cgil, Spi, Fondazione Di Vittorio 2016, e in particolare il contributo di Regalia (2016, pp. 65-68).

Analogamente, nella grande varietà di accordi e intese della contrattazione sociale vi sono interventi di impianto universalistico, specie nelle politiche fiscali, tributarie e tariffarie, che generalmente beneficiano i redditi medio-bassi di lavoratori dipendenti e pensionati, ad esempio attraverso specifici fondi per il sostegno al reddito, aliquote agevolate dell'Irpef comunale, dispositivi di compartecipazione ai costi dei servizi ispirati al principio di progressività. A questo impianto perequativo si possono aggiungere interventi rivolti a fasce specifiche di popolazione, ad esempio erogazioni monetarie di contrasto della povertà, contributi per l'affitto, esenzioni e agevolazioni tariffarie per i servizi sociali e socio-educativi ecc.

## 6.2 Valutare i benefici della contrattazione sociale

Attraverso la contrattazione sociale ogni anno<sup>2</sup> si realizzano in tutto il paese circa mille intese e/o percorsi negoziali, arrivando a beneficiare circa il 20% della popolazione. Naturalmente, questa è una stima di massima: la contrattazione sociale misura la propria efficacia in relazione ai temi trattati, e non solo rispetto al numero di accordi e alla copertura territoriale. Per cui, accordi generali sulle politiche fiscali, tributarie e tariffarie possono portare vantaggi all'intera popolazione di riferimento, mentre accordi o singole tematiche più specifiche individuano *naturalmente* gruppi di beneficiari circoscritti: famiglie in condizione di povertà, persone non autosufficienti, disoccupati, giovani, immigrati ecc.

In questo quadro complesso, come è possibile valutare i benefici della contrattazione sociale per la popolazione di riferimento – i residenti di un determinato territorio – e, ancor più, di specifiche componenti della popolazione stessa, come gli immigrati? Un criterio risiede senz'altro nella presenza esplicita di benefici direttamente rivolti a gruppi specifici di cittadini, in base al bisogno che esprimono o alla loro condizione sociale, economica e/o demografica. Un altro criterio, più complesso ma forse anche promettente, consiste nel considerare anzitutto i differenti *profili sociali* dei cittadini (in quali territori vivono, che tipo di occupazione hanno, quali bisogni e istanze esprimono) e come questo può sostenere un'agenda di interventi capaci di beneficiare quote più ampie e trasversali di popolazione.

<sup>2</sup> Dati 2015, vd. Cgil, Spi, Fondazione Di Vittorio 2016. L'Osservatorio sulla contrattazione sociale Cgil e Spi dal 2009 raccoglie e analizza l'attività di contrattazione sociale e territoriale del sindacato.

Osservando i dati degli anni in cui la crisi è andata consolidandosi, il 90% circa dei documenti contiene interventi rivolti alla generalità dei cittadini, e cioè si tratta soprattutto di temi di fiscalità locale, di cura e interventi sul territorio o sulla pubblica amministrazione. I destinatari specifici più diffusi negli accordi sono soprattutto gli anziani: è sempre stato un *target* della contrattazione sociale tra i più radicati, anche per l'indubbio apporto delle organizzazioni sindacali dei pensionati. Tuttavia, esso risulta in calo nel periodo: dal 82,7% del 2012 al 63,8% degli accordi siglati nel 2015. Ciò non significa un allentamento dell'interesse delle amministrazioni per interventi a favore degli anziani; occorre difatti leggere il dato all'interno della concretezza degli accordi, e in relazione con altri beneficiari, in particolare non autosufficienti e disabili. Questi passano, rispettivamente, dal 27,4% del 2012 al 40,8% del 2015 (con un picco del 48,2 e del 45,5% nel 2014). Pertanto, si può sostenere che le politiche per gli anziani risultino da una parte incorporate nei provvedimenti di agevolazione, detrazione, accesso a servizi e contributi che rientrano negli interventi contro il disagio economico e di contrasto alla povertà; per altri versi, esse sono sovrapposte alla dimensione socio-sanitaria (servizi domiciliari, residenziali, semiresidenziali, prevenzione ecc.).

Sebbene la lettura degli accordi e degli interventi sociali non debba limitarsi esclusivamente ai beneficiari *espliciti*, ma considerare anche altri in base alla condizione sociale, personale, di salute dei soggetti è pur vero che tra i beneficiari espliciti più marginali si ritrovano proprio donne, immigrati e giovani. Questi passano rispettivamente dal 12,8% del 2012 al 5,8% del 2015 (donne), dal 13,7% al 10,6% (immigrati), dal 21,7% al 13,4% (giovani).

Altri destinatari, più direttamente ritagliati intorno alla loro condizione economica e alla posizione nel mercato del lavoro, hanno invece avuto un andamento di crescita nel periodo 2012-2015. I disoccupati risultano presenti in una percentuale che varia tra il 25% e il 30% degli accordi; i lavoratori di aziende in crisi (solitamente associati a provvedimenti e «fondi anticrisi») appaiono in misura analoga. Un elemento di confine è rappresentato dalla voce «famiglie e individui in condizione di povertà». Tale gruppo di destinatari ha segnato una presenza significativa nel periodo (tra il 55% e il 65% circa) e risulta un elemento centrale nella contrattazione sociale. Tuttavia, questo si traduce di frequente in iniziative strettamente locali non adeguate, soprattutto perché non integrate né con il sistema dei servizi per l'impiego né con la programmazione sociale di pertinenza degli enti locali.

Ciò corre il rischio di alimentare una prospettiva residuale e assistenziale che influenza gli interventi a favore di disoccupati e lavoratori in crisi occupazionale, in qualche misura risucchiati nella cornice «anti-povertà» realizzata – in termini minimalistici – nella dimensione locale. Sebbene lo sforzo negoziale si sia rivolto al contrasto degli effetti più acuti della crisi, la contrattazione sociale non è stata capace di cimentarsi diffusamente con vere e proprie politiche di attivazione e tutela del lavoro a livello territoriale, *prima* della caduta in condizione di povertà. Si tratta ovviamente di un aspetto cruciale specie per i cittadini immigrati, per i quali l'incertezza occupazionale può portare anche a conseguenze drammatiche di perdita dello status di residenza e di accesso ai diritti sociali.

Rispetto alle differenze territoriali, la contrattazione a Nord-Ovest – una delle cui caratteristiche è l'ampia diffusione nei piccoli comuni di Lombardia e Piemonte – mostra percentuali più alte della media e delle altre ripartizioni in tutte le principali voci: anziani (75,3%), famiglie e individui in condizione di povertà (69,5%), minori e infanzia (49,7%), non autosufficienti (49,1%), disabili (44,8%), disoccupati (33%). La contrattazione a Nord-ovest pare concentrarsi sui soggetti che *tradizionalmente* hanno occupato le prime linee dell'interesse negoziale, fin dagli esordi della contrattazione sociale e certamente a partire dagli anni Novanta. Il profilo delle altre ripartizioni è invece più differenziato: al Centro si concentrano maggiormente le iniziative rivolte a lavoratori in difficoltà occupazionali soprattutto mediante fondi anticrisi (30,8% degli accordi), ai giovani (26,2%) e alle imprese (22,3%); in qualche misura, la contrattazione nel Centro Italia sembrerebbe avere un profilo più spiccato di sostegno al lavoro e allo sviluppo. La contrattazione a Nord-est, oltre a confermare alcuni di questi elementi (disoccupati, 23,4%), mostra un profilo più orientato ai soggetti specifici e ai diritti, con valori superiori alla media nazionale per gli immigrati (17%), donne (11,3%), minori e infanzia (41,1%), e soprattutto lavoratori (30,5%) che riflettono misure di contrasto dell'illegalità, promozione di salute e sicurezza e regolazione sociale degli appalti pubblici.

Quest'ultimo aspetto può essere rilevante per evidenziare i limiti e le opportunità che le specificità territoriali offrono per una buona contrattazione sociale a favore degli immigrati. Laddove costoro sono maggiormente presenti *esplicitamente* (con le misure richiamate nel paragrafo successivo), anche il profilo *sociale* della contrattazione è più accentuato: fondi anticrisi, sostegno al reddito e agevolazioni tariffarie, accordi sulla legalità e clausole sociali per gli appalti pubblici che in misura non indifferente vanno a benefi-

ciare settori produttivi (logistica, edilizia, pulizie, trasporti, manutenzione del verde ecc.) che vedono una presenza significativa di lavoratori stranieri.

### 6.3 Non solo immigrati, ma cittadini: i temi trattati dalla contrattazione sociale

La presenza esplicita degli immigrati nei testi di accordo va a concentrarsi su alcune voci tematiche relative al contrasto delle discriminazioni, all'integrazione, alle pari opportunità. Questo riflette, in qualche misura, la posizione secondaria occupata dai destinatari immigrati (nonché donne e giovani). La voce *Pari opportunità e integrazione* non raccoglie nel 2015 più del 7,7% degli accordi. Per giunta, i testi di accordo mettono in luce alcune associazioni «convenzionali» tra tipo di intervento e destinatari. Ad esempio, le iniziative a favore delle donne si concentrano spesso su servizi antiviolenza o sull'integrazione delle donne di origine straniera; i giovani invece sono richiamati in modo diretto per lo più per iniziative culturali, sportive e di contrasto del «disagio giovanile» (bullismo nelle scuole, contrasto delle dipendenze ecc.); quelle a favore degli immigrati si dividono tra l'integrazione culturale/linguistica, compresa quella scolastica, sportelli informativi, servizi di facilitazione dell'accesso ai servizi sociali. Inoltre, da segnalare alcuni accordi specifici che coinvolgono enti locali, amministrazioni dello Stato e associazionismo nel sostegno a rifugiati e richiedenti asilo, offrendo soluzioni abitative d'emergenza, socializzazione e anche interventi volontari di cura del territorio.

In sostanza, emerge un elemento critico nella *settorialità* con cui sono trattati alcuni soggetti sociali (e tra questi gli immigrati), mentre ancora risulta da sviluppare un'impostazione negoziale che valorizzi trasversalmente la specificità dei soggetti: gli immigrati, le donne e i giovani *anche in quanto* lavoratori, utenti dei servizi, genitori ecc.

La contrattazione sociale rivolta agli immigrati presenta, sul piano tematico, una lacuna e una potenzialità. In sostanza, se è scarsa la presenza esplicita degli immigrati nei testi di accordo, essa può risultare ugualmente significativa se si considera la corrispondenza tra il profilo sociale della contrattazione e quello prevalente degli immigrati stessi: famiglie di reddito medio-basso, con prevalenza di redditi da lavoro dipendente; alti tassi di attività, di occupazione e anche di disoccupazione per i componenti del nucleo familiare; concentrazione geografica (grazie alla forza di attrazione socio-

economica di alcune zone del paese) in aree dove è tradizionalmente più intensa la contrattazione sociale.

Queste considerazioni, tuttavia, non devono essere interpretate come consolatorie. Ma, al contrario, rappresentano un punto di partenza per arricchire e rendere più confederali e universalistiche le agende negoziali, attraverso i bisogni e la partecipazione degli immigrati stessi. Ciò non significa che un più profondo contributo degli immigrati alle agende negoziali comporti immediatamente un beneficio per tutti i cittadini, ma sicuramente può rafforzare una contrattazione sociale più equa, redistributiva, ispirata a principi di progressività. Gli esempi possono essere molteplici, proprio a partire dai temi trasversali per i quali gli immigrati già godono di alcuni benefici: politiche tariffarie agevolate dei servizi per l'infanzia (per coppie straniere mediamente più fertili) ma che ovviamente favorirebbero più ampiamente le famiglie a basso reddito; oppure i temi della conciliazione vita-lavoro, ad esempio i servizi di pre-scuola e tempo pieno, che ovviamente sono determinanti per coppie in cui entrambi i genitori lavorano, e soprattutto per coppie a basso reddito che non possono permettersi facilmente l'accesso a servizi integrativi privati. Altro tema di interesse generale potrebbe essere quello dei trasporti: un orientamento a una mobilità sostenibile centrata sul trasporto collettivo può prevedere incentivi all'uso dei mezzi pubblici, attraverso agevolazioni tariffarie per gli abbonamenti; e certamente il possesso di un'automobile è meno diffuso tra i cittadini stranieri rispetto al resto della popolazione.

#### 6.4 In che contesto avviene la «buona» contrattazione per gli immigrati?

Vi sono aree del paese e contesti territoriali in cui gli elementi di *voice* degli immigrati sono maggiormente presenti nelle agende negoziali, anche per fattori esterni: ad esempio un associazionismo diffuso, *per e degli* stranieri; politiche sociali di ambito territoriale e non solo strettamente comunali; società locali più ricche e dinamiche che corrispondono solitamente alle aree di maggiore insediamento dei cittadini e lavoratori stranieri. Queste dimensioni alludono all'urgenza di considerare gli immigrati, come altri soggetti, nell'elaborazione di piattaforme e nella predisposizione dei confronti con le amministrazioni pubbliche, ma richiedono al sindacato anche un'attenzione *tecnica* alla prassi stessa della contrattazione sociale. Dall'analisi degli accordi più recenti emerge, infatti, che laddove il tema dell'immigrazione risulta più

ricco e meditato – citato spesso nei capitoli degli accordi sotto l'espressione «inclusione», o «integrazione» – si ritrova un'«ambiente negoziale» coerente. Gli accordi comunali *migliori*, per sostanza dei temi e per forma delle intese (con la previsione di verifiche, tavoli di confronto, disponibilità di dati ed elementi di valutazione congiunti ecc.) sono solitamente quelli in cui la tematica dell'immigrazione è affrontata nei termini più articolati e approfonditi, anche con il rimando esplicito agli altri livelli territoriali titolari della programmazione, della gestione ed erogazione concreta dei servizi (ambiti territoriali sociali, consorzi dei servizi, Asl e distretti sanitari ecc.).

Da qui, l'importanza di natura confederale, ma con ricadute sulla qualità degli accordi, di un processo negoziale partecipato e tecnicamente approfondito. In sostanza, una buona contrattazione sociale a favore degli immigrati non può prescindere dalla consapevolezza dei livelli decisionali amministrativi e delle prerogative degli enti gestori dei servizi, e quindi presuppone un percorso di formazione continua dei «contrattualisti del sociale» sugli aspetti fiscali, socio-sanitari, socio-educativi, assistenziali, territoriali e ambientali ecc.

Un esempio emblematico può essere rappresentato da due interventi: uno, il Sia (Sostegno inclusione attiva), strutturato da linee guida nazionali, per quanto demandato ad accordi e responsabilità locali per gli interventi di «attivazione» e inserimento socio-lavorativo; e l'altro, i percorsi e progetti di volontariato civico rivolti alle persone richiedenti asilo e protezione internazionale. Si tratta di interventi assolutamente differenti per contenuti, obiettivi, destinatari; eppure, pongono entrambi questioni critiche che possono essere illuminate reciprocamente. Da una parte, il Sia prevede l'erogazione di un contributo monetario per il contrasto della povertà, accompagnato da percorsi di inclusione «attiva», e quindi di attivazione delle persone attraverso formazione, inserimento lavorativo e sociale in senso più ampio. Per far ciò, il livello locale rappresentato dai comuni è chiamato a un'opera di *networking* con i soggetti che possono costituire una rete di supporto e offerta di servizi per l'inclusione: terzo settore, organizzazioni datoriali, scuole e università, e così via. Naturalmente, sarà proprio la qualità dei progetti e delle rete attivata a livello locale a poter garantire un esito positivo della misura e a sostenere la dignità delle persone coinvolte, oppure – al contrario – realizzare uno strumento puramente assistenziale di entità monetaria assai limitata che stigmatizza socialmente i beneficiari.

Su tutto un altro piano, gli interventi proposti e in via di realizzazione per il volontariato civico dei richiedenti asilo pongono domande analoghe: si tratta dell'offerta di percorsi di «attivazione» e inclusione, oppure «moneta di

scambio» in attesa degli esiti delle richieste di asilo? Negli anni più recenti, il discorso retrostante di diversi interventi di politica sociale si pone tra inclusione, dignità e diritti, oppure stigmatizzazione, contropartite in carico ai beneficiari e scarsa legittimazione del welfare. In questo senso gli interventi a favore degli immigrati – al di là del titolo di soggiorno che posseggono o aspirano a ottenere – appartengono a un campo più ampio e a tendenze in atto che coinvolgono ben altri settori e linee di intervento delle politiche sociali.

### 6.5 Conclusioni: una contrattazione multilivello, in una società composita

La dimensione comunale risulta fondamentale per una contrattazione sociale efficace a favore degli immigrati. Non tanto per le prerogative e per la titolarità delle risorse – anche economiche – potenzialmente a disposizione, quanto perché i comuni rappresentano l'ente di prossimità più visibile e più esposto sul fronte degli interventi e delle criticità sociali. È anche l'ambiente in cui possono svilupparsi le esperienze più proficue di interlocuzione e *networking* tra i soggetti organizzati: sindacato, associazionismo culturale, volontariato solidaristico, ma anche associazioni datoriali, scuole ecc. È a questo livello che si può intervenire per la rimozione dei vincoli amministrativi che ostacolano alcuni interventi a favore degli immigrati: il fattore residenza, in particolare, peraltro contraddittoriamente richiamato anche in misure più generali di natura sociale (si pensi al Sia e al vincolo della residenza in Italia da 2 anni, coniugato con le condizioni per possedere un permesso di soggiorno Ce per soggiornanti di lungo periodo).

La dimensione intercomunale del welfare territoriale si concretizza invece negli ancora limitati spazi di condivisione delle «funzioni sociali» attraverso le Unioni di comuni, ma soprattutto nella dimensione degli ambiti sociali/territoriali, nei Piani di zona, nelle strutture sanitarie (Società della salute, distretti sanitari). Va sottolineato che questi sono ambiti in cui la contrattazione è meno sotto i riflettori, ma spesso più tecnica e a elevate competenze (acquisite) sia da parte delle funzioni operative delle amministrazioni pubbliche sia da parte sindacale. In tali ambiti risulta essenziale un contributo non solo «politico» ma tecnico-progettuale, non esclusivamente negoziale ma anche di confronto congiunto. E ciò risulta rilevante anche per le iniziative a favore degli immigrati: si promuovono a livello di ambito territoriale sportelli informativi in gestione associata tra i vari comuni (funzioni di *front office* – accoglienza, ascolto e interpretariato; informazione al pub-

blico; assistenza compilazione pratiche; invio ai servizi pubblici e privati del territorio) nonché progetti specifici di contrasto dell'esclusione sociale degli immigrati; integrazione scolastica degli alunni; servizi di mediazione culturale con la famiglia; servizi di contrasto della tratta e della violenza su donne e minori; iniziative in ambito scolastico e sociale finalizzate alla promozione della multiculturalità e dell'intercultura. Va sottolineato che questi interventi, prestazioni e servizi spesso vengono progettati e finanziati entro la cornice di risorse della programmazione sociale europea. Chiaramente, la filiera delle possibilità progettuali risale fino alle Regioni e al Governo nazionale che imposta priorità, temi specifici e caratteristiche dei bandi dei Piani nazionali e regionali (Pon tematici e Por). Difatti, in particolare rispetto agli ambiti, sono particolarmente importanti le competenze e la capacità progettuali, e di conseguenza ciò chiama il sindacato, qui più che ad altri livelli della contrattazione sociale, a un ruolo proattivo e di coprogettazione, orientato sia sui temi specifici (in questo caso, servizi e prestazioni a favore degli immigrati) sia su quello del miglioramento delle stesse strutture pubbliche chiamate in causa (personale, formazione, organizzazione dei servizi sociali ecc.).

Tutto ciò richiede un nuovo protagonismo confederale che parta dalla tutela delle persone che il sindacato intende sostenere e difendere, a prescindere dalla condizione legale di soggiorno, valorizzando allo stesso tempo il profilo sociale degli immigrati e l'intreccio con la domanda sociale di larga parte della cittadinanza (di servizi, di diritti, di riconoscimento sociale ecc.). Tutto questo lascia ampi margini per l'innovazione delle piattaforme, per rafforzare la relazione tra i soggetti sociali, nonché predisporre un campo *coalizionale* nel quale le istanze che partono dagli immigrati possono rappresentare un contributo per ripensare la rappresentanza sociale del sindacato.

### *Principali riferimenti bibliografici*

- Regalia I. (2012), *La protezione sociale del lavoro come tema delle relazioni industriali*, in *La rivista delle politiche sociali*, n. 3.
- Regalia I. (2016), *Negoziato sociale e concertazione aziendale sul welfare. Azioni soft per una società e un mondo del lavoro fragili e fluidi*, in Cgil, Spi, Fondazione Di Vittorio, *Settimo Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, «Materiali di Rassegna Sindacale», supplemento al n. 10, pp. 65-68.
- Cgil, Spi, Fondazione Di Vittorio (2016), *Settimo Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, «Materiali di Rassegna Sindacale», supplemento al n. 10.



## Capitolo 7

### Il ruolo del patronato Inca nella tutela individuale dei migranti

*di Claudio Piccinini*

#### 7.1 Premessa

Nel 2016 è ricorso il decennale della stipula dei protocolli di collaborazione tra patronati e ministero dell'Interno sulle attività di ingresso e regolarizzazione degli stranieri nel nostro paese. In quegli anni la pubblica amministrazione era impegnata far fronte, con scarse risorse e con estrema difficoltà procedurale, alla grande quantità di migranti arrivati nel nostro paese richiedenti i titoli di soggiorno. Una pressione quotidiana che si manifestava nelle lunghe file agli sportelli delle questure; televisioni e giornali documentavano con costanza le file di persone che premevano agli ingressi delle questure fin dalle prime luci del mattino. Lavoratori stranieri e datori di lavoro italiani costretti a lunghe attese per ottenere la regolarizzazione della posizione di chi intendeva lavorare in Italia.

La nostra organizzazione si fece carico con Inca, insieme agli altri patronati del raggruppamento Ce.pa<sup>1</sup>, delle attività di inoltro, istruttoria, tutela e assistenza delle procedure dei flussi di ingresso, ricongiungimento familiare, regolarizzazione.

In questi anni il sistema dei patronati ha inoltrato oltre 2,5 milioni di istanze nell'ambito dei protocolli firmati con il ministero dell'interno. È stato per lungo tempo, e lo è tuttora, un impegno notevole per assicurare livelli qualitativi alti nell'istruttoria e nell'invio delle richieste di soggiorno e di ricongiungimento familiare. Qualità che si è espressa anche nell'attenzione al-

<sup>1</sup> Raggruppamento patronati Ce.pa: Inca Cgil, Inas Cisl, Ital Uil, patronato Acli.

la tutela dei lavoratori stranieri nei confronti delle Prefetture e delle Questure ogniquale fosse necessario un richiamo, anche in contenzioso legale, alla normativa per il riconoscimento dei diritti dei lavoratori migranti e delle famiglie. Per lungo tempo questa attività si è svolta senza che fosse contemplato un riconoscimento in risorse da parte della pubblica amministrazione nel convincimento che assicurare il diritto alla mobilità e all'accesso a migliori condizioni di lavoro fosse parte integrante dell'impegno nell'attività di tutela dei diritti dei lavoratori immigrati ed emigrati che da sempre ha contraddistinto la nostra organizzazione.

La successiva valorizzazione economica, da parte del ministero del Lavoro, delle istanze di rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno, nonché dei ricongiungimenti familiari, seppur residuale nella copertura dei costi sostenuti, ha spinto altri patronati, che precedentemente avevano mostrato disinteresse nella gestione di questo tipo di attività di assistenza, a occuparsi del tema. Nel contempo la forte telematizzazione dei processi e una implicita e conseguente semplificazione dell'accesso alle procedure ha coinvolto in queste attività – in misura sempre maggiore – nuovi soggetti interessati a trasformare questi bisogni in attività di lucro, presenti sul territorio con l'immagine di agenzie specializzate, a volte nascosti dietro un'insegna generica di patronato, a volte riconducibili ad attività di «faccendierato» spesso nell'ambito delle stesse comunità di stranieri. Tuttavia il sistema pubblico ha trovato nei patronati di origine sindacale una valida alternativa mirata alla trasparenza, alla correttezza nelle procedure, al rispetto delle normative in un contesto di collaborazione con la pubblica amministrazione nell'interesse dei lavoratori e delle loro famiglie.

Con l'interruzione delle procedure dei flussi di ingresso che ha visto nel 2011 l'emissione dell'ultimo Decreto flussi per lavoro subordinato e nell'anno successivo la regolarizzazione di parte del lavoro sommerso, si è assistito a una progressiva flessione del numero delle richieste di permesso di soggiorno e ricongiungimento familiare; complice sia la situazione di crisi del mercato del lavoro che ne ha contratto la presenza, sia la stabilizzazione dei più verso una durata illimitata dei titoli di soggiorno per mezzo dell'ottenimento del Permesso da lungo soggiornanti o della cittadinanza italiana. Si è inoltre progressivamente sviluppato il fenomeno dei rientri nei paesi di origine, spesso a cominciare dai familiari dei lavoratori con situazioni problematiche di sradicamento da un contesto sociale che aveva chiesto impegno e risorse nel processo di integrazione da parte delle famiglie.

## 7.2 La soprattassa per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno

Nel 2012 il governo Monti, in un contesto di crisi economico finanziaria per il paese, dà luogo all'introduzione di un ulteriore contributo a carico di chi richiede il rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno<sup>2</sup>. Contestata da più parti, a partire dagli stessi membri del governo, stante il clima di attenzione al tema delle risorse economiche, non viene dato luogo alle promesse misure per lo smantellamento della norma e l'adeguamento degli importi a criteri maggiormente proporzionali ovvero adeguati alle condizioni economiche dei lavoratori coinvolti e delle loro famiglie.

Oltre alla manifesta sproporzione di quanto veniva richiesto agli stranieri in costanza di rinnovo del rilascio del permesso di soggiorno (cifre addizionali dagli 80 euro ai 200 euro), paradossalmente la destinazione d'uso di queste somme veniva destinata per almeno il 50% alle procedure di rimpatrio dei lavoratori stranieri irregolarmente presenti sul territorio nazionale: risulta inaccettabile che il carico e l'onere di queste attività, anziché ricadere sulla fiscalità generale, fosse addebitato agli stranieri che regolarmente prestavano attività lavorativa ed erano residenti in Italia. In un clima di scetticismo generale Inca e Cgil hanno ricorso al Tar del Lazio<sup>3</sup> contro il provvedimento del governo chiedendone l'annullamento in ragione della sproporzione degli importi richiesti rispetto ai costi delle procedure amministrative quali la carta d'identità, la mancanza di proporzionalità rispetto alle condizioni economiche dei richiedenti il permesso di soggiorno, l'inaccettabile destinazione d'uso delle somme così Incamerate dallo Stato.

Il Tar del Lazio si è espresso una prima volta rinviando alla Corte di giustizia europea chiedendole parere rispetto alla compatibilità della norma con le direttive in vigore in tema di immigrazione.

A settembre 2015 la Corte di giustizia europea definisce «sproporzionato» l'importo richiesto ai lavoratori stranieri e alle loro famiglie, individuando nel provvedimento nazionale un ostacolo all'esercizio dei diritti conferiti dalle direttive europee relative allo status di cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo<sup>4</sup>. A seguito dell'importante sentenza Inca e Cgil dan-

<sup>2</sup> D.M. ministero Economia e Finanze del 6/10/2011 pubblicato su G.U. 304 del 31/12/2011.

<sup>3</sup> Ricorso del 24/2/2012 Cgil e Inca contro ministero dell'Interno, ministero Economia e Finanze, Presidenza del Consiglio dei ministri.

<sup>4</sup> Sentenza della Corte di giustizia europea – Seconda sezione del 2/9/2015 nella causa C-309/14.

no avvio a una campagna di massa per chiedere l'interruzione del versamento dell'ulteriore contributo e per ottenere il rimborso delle somme versate dal momento dell'istituzione della norma. Questa campagna dà inizio anche all'attività di contenzioso nei tribunali civili per chiedere la restituzione delle somme indebitamente versate allo Stato. Contemporaneamente, preso atto dell'inerzia del governo, si sottopone alla Commissione europea la procedura di segnalazione per infrazione che vede l'Italia inadempiente a fronte della manifesta incompatibilità del provvedimento rispetto alle norme europee in vigore<sup>5</sup>. Nel maggio 2016, Il Tar del Lazio, preso atto del pronunciamento della Corte di giustizia europea, dispone l'annullamento degli articoli del decreto ministeriale istitutivo dell'ulteriore contributo manifestandone l'esplicita e radicale illegittimità, ordinando alla pubblica amministrazione l'adeguamento delle procedure alla sentenza<sup>6</sup>. Malgrado le indiscutibili pronunce delle Corti e i conseguenti effetti, sia sulle somme dovute in costanza di rinnovo e rilascio dei permessi di soggiorno, quanto sulle somme indebitamente versate dalla entrata in vigore della norma, la pubblica amministrazione ritarda settimane prima di prendere atto delle novità intervenute continuando a richiedere illegittimamente, fino a estate inoltrata, l'ulteriore contributo agli stranieri.

Successivamente, a settembre 2016, il governo, non pago dei risultati negativi ottenuti, oppone ricorso al Consiglio di Stato chiedendo l'annullamento della sentenza con la quale la norma è stata disapplicata.

Il Consiglio di Stato si pronuncia confermando quanto in precedenza stabilito dalla Corte di giustizia europea e dal Tar del Lazio rendendo di fatto definitiva la disapplicazione della norma e la conseguente interruzione dei meccanismi di esazione delle somme<sup>7</sup>. Esemplari, nel testo della sentenza, le motivazioni sulla legittimazione dei ricorrenti, Inca e Cgil, periodicamente messa in discussione dall'Avvocatura dello Stato in occasione dei vari contenziosi con l'amministrazione.

Con questa sentenza si conclude, quindi, una vicenda durata ben quattro anni, caratterizzata da una ostinata rivendicazione dei diritti dei cittadini stranieri, dei migranti, delle loro famiglie ingiustamente tassati per anni nell'intento far leva sulla loro condizione di debolezza raccogliendo, in tal

<sup>5</sup> Segnalazione del 13/1/2016 CHAP(2016)00340.

<sup>6</sup> Sentenza Tribunale amministrativo regionale per il Lazio n. 06095/2016 del 24/5/2016.

<sup>7</sup> Consiglio di Stato – Sezione Terza – Sentenza 04487/2016 del 26/10/2016.

modo, un contributo straordinario per le casse dello Stato. Si tratta di oltre 3 milioni di casi che hanno rappresentato per lo Stato un introito prossimo ai 500 milioni di euro.

Nonostante i numeri stiano a sottolineare la portata non indifferente della vicenda, il timore che lo Stato sia chiamato a risarcire quanto prima le somme indebitamente percepite dagli stranieri del 2012 a fine 2016 fa sì che sulla vicenda, da parte governativa, sia sceso un imbarazzante quanto colpevole silenzio. Nonostante le decine di migliaia di istanze di rimborso inoltrate tramite gli uffici Inca e Cgil al ministero delle Finanze e al ministero dell'Interno per conto degli stranieri, ancora le amministrazioni esitano a dare risposta alle legittime richieste di restituzione di quanto dovuto a coloro che hanno versato somme importanti per l'economia familiare. Continua l'azione rivendicativa che Inca e Cgil hanno portato davanti a tribunali civili e che vedrà nei prossimi mesi un incremento del contenzioso giudiziario contro l'indifferenza dello Stato che ha adottato, in questa vicenda, un comportamento irrispettoso ai diritti rivendicati per gli stranieri.

### 7.3 Le prestazioni assistenziali del patronato

Continua la resistenza al riconoscimento del diritto alle prestazioni assistenziali nei confronti di chi, straniero, non possiede il titolo da lungo soggiornante. Questo tema è stato oggetto costante di attenzione e di iniziative di contenzioso legale da parte del patronato Inca in questi anni. In coerenza con le normative europee che stabiliscono il diritto d'accesso alle prestazioni sociali senza che possano essere posti limiti alla durata della permanenza degli stranieri nel paese, ci siamo più volte misurati sul piano legale per ottenere il riconoscimento anche per chi è titolare del normale permesso di soggiorno con una presenza sul territorio nazionale di almeno un anno.

I vincoli che la normativa nazionale pone, spesso rasentano il paradosso, come nel caso dell'assegno sociale dove allo straniero è richiesto il permesso da lungo soggiornante Ue-Slp: titolo che prevede, per essere concesso, il possesso di un reddito pari allo stesso importo dell'assegno sociale stesso a cui il cittadino straniero aspira. Un avvitamento normativo che ha come risultato quello di trasformare in un miraggio l'ottenimento della prestazione proprio nei casi in cui questa, destinata a ultrasessantacinquenni senza reddito, rappresenterebbe un sostegno a incumbenti se non manifeste situazioni di indigenza.

Sempre sull'assegno sociale si assiste alla crescita di un progressivo cambio culturale nei comportamenti dell'Istituto Previdenziale in particolare quando il richiedente non è cittadino straniero. I vincoli posti dalla normativa riguardo alla «residenza legale» sul territorio italiano da almeno 10 anni diventano frequente occasione per le sedi Inps sul territorio per ostacolare il più possibile l'accesso alla prestazione. Si passa da disamine attente dei timbri sul passaporto per scovare brevi periodi di assenza dai confini nazionali, fino a mettere in discussione la legalità dei documenti necessariamente validati dagli enti dei paesi di provenienza sulla mancata titolarità di altri redditi. Un vero e proprio atteggiamento ostruzionista teso a limitare la massimo l'accesso alla prestazione da parte di questi cittadini, soprattutto se confrontato con le procedure di verifica, di fatto assenti, rivolte ai richiedenti che possono vantare cittadinanza italiana.

Questi comportamenti incidono sulla facilità di accesso alle prestazioni assistenziali condizionando l'ottenimento del diritto a procedure legali complesse e onerose. Non è da escludersi che ciò rappresenti un vero e proprio *modus operandi* dell'Istituto Previdenziale orientato a ridurre drasticamente il numero di prestazioni concesse, nel tentativo, in contrasto con le norme di diritto, di ottenere risparmi di cassa. Il lavoro dell'Inca in questo contesto è rappresentato da un costante impegno nell'ottenere il riconoscimento delle prestazioni agli stranieri agendo su tutti i livelli di contenzioso, non ultimo il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo nella cui Carta si riconosce il diritto a non essere discriminati anche con riguardo al godimento delle prestazioni assistenziali.

#### 7.4 Il sostegno per l'inclusione attiva (Sia)

La questione dell'accesso alle prestazioni sociali o ai benefici rivolti alle famiglie o nelle misure contro la povertà vede, di nuovo, anche in sede legislativa una miopia non giustificata e in contrasto con le numerose sentenze delle Corti in materia. Ultima in ordine di tempo è l'istituzione della cosiddetta Sia (Sostegno all'inclusione attiva) destinata a porre argine al crescente fenomeno dell'impovertimento di larghe fasce della popolazione<sup>8</sup>. Strutturata con procedure che coinvolgono i comuni, l'Inps e i servizi sociali

<sup>8</sup> Decreto interministeriale 26/5/2016 pubblicato su G.U. 166 – 18/7/2016.

sul territorio, prevede l'erogazione di assegni di sostentamento alle famiglie in difficoltà e l'avvio di un processo di uscita dalle condizioni di povertà facendo leva sull'avvio di processi di formazione e avviamento al lavoro sul territorio.

Ebbene, anche in questo caso, il legislatore dimentica i numerosi pronunciamenti della giurisprudenza includendo nella norma il vincolo della titolarità del permesso da lungo soggiornante Ue-Slp. Dimenticanza grave se si considera che le fasce di popolazione maggiormente prossime alle condizioni di povertà sono rappresentate, per quanto riguarda i cittadini stranieri, da coloro che non posseggono quel titolo di soggiorno che è indice di una continuità lavorativa e quindi di una fonte di reddito costante, ma da quelle famiglie dove la discontinuità di accesso al mercato del lavoro, in questa situazione di crisi congiunturale, maggiormente le espone al fenomeno che la stessa norma vorrebbe contrastare. L'Inca ha, pertanto, inoltrato ricorso al Tar del Lazio relativamente alla parte che limita l'accesso al Sia per chi non ha il titolo da lungo soggiornante Ue-Slp.

## 7.5 Un'analisi dei dati del patronato Inca

Mentre assistiamo a una relativa stabilizzazione nel tempo del numero di stranieri che accedono al patronato Inca, sintomo della interruzione dei flussi regolari e da seppur ridotti fenomeni di rientro nei paesi di origine, cambia negli anni la tipologia di richieste ai servizi di patronato.

Si passa da una forte incidenza delle richieste di rilascio e rinnovo dei titoli di soggiorno a una progressiva riduzione di queste attività grazie, anche, alla stabilizzazione dovuta al raggiungimento dei titoli da lungo soggiornanti. Il titolo di soggiorno che permette la permanenza di lungo periodo nei confini della Ue ha infatti raggiunto e superato il 60% dei titoli di soggiorno in possesso degli oltre 5 milioni di stranieri in Italia. Oggi, inoltre, la crisi economica e un progressivo irrigidimento delle prassi nella disamina delle richieste (dato anche dall'accesso alle banche dati degli istituti previdenziali e delle Agenzie delle Entrate da parte delle autorità che rilasciano i titoli di soggiorno), ha reso più complessa l'acquisizione del titolo di lungo soggiornante. Non sono mancati e da parte delle questure, interpretazioni fantasiose sulla lettura dei dati delle dichiarazioni dei redditi degli stranieri così come eccessive richieste di documentazione al fine di scoraggiare l'accesso a tale titolo. Anche questo ha contribuito a un aumento costante e, negli ultimi

anni, a una vera esplosione delle richieste di cittadinanza che, seppur gravate da tempi di definizione eccessivamente lunghi rispetto ai 720 giorni che la legge prevede, richiedono una più lineare e comunque ridotta esposizione alle interpretazioni soggettive da parte dei funzionari di P.S.

Per il patronato l'assistenza ai cittadini stranieri che richiedono la cittadinanza comporta un impegno straordinario in termini di organizzazione e supporto tecnico. La mancata stipula, per indisponibilità del ministero dell'Interno, di un protocollo di intesa con i patronati rispetto alle istanze di cittadinanza ha di fatto aumentato le complessità di istruttoria delle pratiche rispetto ad altre tipologie quali i rinnovi dei permessi di soggiorno o il ricongiungimento familiare, casi in cui le procedure informatiche tengono conto e riconoscono il ruolo del patronato e ne facilitano l'accesso e la gestione dei dati. Nella gestione delle istanze di cittadinanza non esistono canali preferenziali e gli operatori di patronato sono chiamati ad agire in sostituzione del cittadino straniero senza strumenti dedicati per la manutenzione della istanza. Tuttavia questo stato di cose non ha ridotto la qualità dell'intervento degli uffici sul territorio, né la capacità di affrontare organizzativamente i carichi straordinari che questa attività prevede, al punto da rappresentare in alcune situazioni territoriali numeri imponenti, spesso in tripla cifra, riguardo alle istanze inoltrate per anno.

Un capitolo a parte richiederebbe la gestione delle tempistiche per il riconoscimento delle istanze di cittadinanza. Anche grazie a nostre sollecitazioni e interventi tramite *class action*, il ministero dell'Interno ha promosso e messo in atto una pesante meccanizzazione informatica accelerando in questo modo la ricezione elettronica delle istanze e le procedure elettroniche che incidono sul richiedente. Tuttavia questo processo di informatizzazione sembra non abbia ottenuto i risultati sperati sia per la persistenza di colli di bottiglia rappresentati da procedure svolte in modo tradizionale all'interno del processo, sia per il prevedibile cospicuo aumento delle istanze data la progressiva stabilizzazione della popolazione straniera nel nostro paese e il raggiungimento dei requisiti minimi di residenza per accedere alla richiesta di concessione della cittadinanza italiana.

I tempi eccessivamente dilatati rispetto ai due anni previsti dalla legge per la risposta, hanno generato un mercato di studi legali specializzati nella definizione delle istanze di cittadinanza. Un meccanismo il cui peso economico ricade interamente sul richiedente e che vede i singoli ricorrere al Tar del Lazio per ottenere la definizione della propria richiesta da parte del ministero. Ricorsi che vengono regolarmente ritirati e non dibattuti quando l'Am-

ministrazione provvede alla sollecita conclusione del processo amministrativo di definizione della pratica facendo mancare, in questo modo, il motivo del contendere. Inca, assieme agli altri patronati del Ceba ha più volte denunciato questa pratica che comporta un costo economico rilevante per i richiedenti chiamati a versare, tra parcelle ai legali e contributo unificato, cifre di migliaia di euro. Un vero e proprio mercato privato del sollecito alimentato dall'incapacità della P.A. di far fronte agli impegni nei confronti dei cittadini stranieri.

In questi ultimi anni si è stabilizzata l'incidenza degli immigrati nelle attività di assistenza su prestazioni assistenziali e previdenziali realizzate da Inca, attestandosi su percentuali che oscillano tra il 22% e 25% del totale della attività (circa 650.000 interventi attivati per anno). Quasi un quarto dell'utenza che si rivolge ai nostri sportelli non è nata sul territorio italiano. Come dicevamo, si assiste a una progressiva sostituzione delle istanze per ingresso e permanenza in Italia a favore di richieste un tempo patrimonio esclusivo dei cittadini italiani, con qualche caratterizzazione rispetto al mercato del lavoro che coinvolge la popolazione immigrata e con significativi picchi sul tema della genitorialità. L'accesso alle prestazioni previdenziali «classiche» – rappresentate dalle prestazioni di invalidità, vecchiaia e superstiti –, anche se non presenta numeri significativi, riporta un andamento costantemente in crescita con percentuali di incidenza, rispetto alla totalità dell'utenza, sempre e costantemente in aumento negli ultimi sei anni. La stabilizzazione – seppur nelle difficoltà della crisi economica – dei rapporti di lavoro, il progressivo insediamento e comunque la continuità nel versamento contributivo dei lavoratori stranieri contribuisce al raggiungimento delle prestazioni previdenziali tradizionali e tende a rappresentare in futuro una fetta importante delle attività di consulenza e istruttoria del patronato.

Sul fronte delle prestazioni a sostegno del reddito l'incidenza degli stranieri diviene significativa raggiungendo alte percentuali. Nel 2015 gli stranieri che hanno richiesto gli assegni al nucleo familiare sono stati il 43,6% del totale delle richieste inviate dall'Inca; il 27% nelle pratiche di disoccupazione, il 31,9% in quelle nel settore agricolo. Un quarto delle domande di indennità di maternità e astensione anticipata sono presentate da donne immigrate così come il 28% delle richieste di assegno di maternità e ben il 41% del cosiddetto bonus bebè.

Sul versante dei danni da lavoro il primato per i cittadini stranieri lo raggiunge «l'infortunio non già denunciato» (24,7% di incidenza sul totale denunciato da Inca), prestazione che evidenzia lo stato di ricattabilità dei la-

voratori stranieri nella denuncia di danni da lavoro, il cui ricorso avviene spesso a conclusione del rapporto di lavoro. Prestazioni come l'assegno sociale/pensione sociale, destinate agli stranieri ultra65enni, rappresentano in media il 22% delle domande inoltrate dal patronato Inca. Colpisce oggi, a parte le percentuali di incidenza del totale delle istanze presentate, l'estensione dello spettro di intervento sulle prestazioni e sulle azioni di tutela Inca. Non siamo più di fronte a una concentrazione della attività sui soli titoli di soggiorno, ma la componente dei cittadini stranieri diviene progressivamente parte integrante e con numeri significativi del lavoro quotidiano dei servizi di patronato e su un vasto raggio di bisogni e tutele da attivare. Tuttavia la componente del titolo di soggiorno e i criteri legati alla residenza rimangono un vincolo determinante per l'accesso alle prestazioni richieste dagli stranieri e questo ci porta a riconsiderare la qualità del nostro intervento per questa fascia di utenza. La conoscenza di base delle norme che regolano l'immigrazione è determinante per fornire una corretta consulenza per l'accesso a questi diritti. Al consolidato operato sulla formazione degli operatori di patronato rispetto a tematiche previdenziali, assistenziali e sui danni da lavoro è da tempo oggetto di innesto, anche a livello territoriale, una formazione specifica sui titoli di soggiorno da intendere come parte integrante del bagaglio di conoscenza del personale di patronato. Operazione questa che, seppur tra molte difficoltà, dovrebbe sempre più coinvolgere le categorie e i delegati.

## 7.6 Immigrazione e attività dell'Inca all'estero

### *Tunisia*

Appare lontano il momento del nostro insediamento in Tunisia, ai tempi di Ben Ali, quando la nostra presenza e attività non erano particolarmente gradite al regime. Erano tempi in cui l'assistenza agli italiani e ai tunisini che hanno lavorato in Italia veniva prestata in una condizione di semi clandestinità e contrassegnata da prudenza e timore. Dalla rivoluzione dei gelsomini il paese ha fatto passi da gigante nell'apertura alle forme associative e di partecipazione. Questo ci ha permesso di svolgere appieno il nostro ruolo aprendoci non solo all'utenza ma anche all'insieme di rapporti con la società civile con azioni e iniziative che oggi contraddistinguono positivamente la nostra presenza in quel paese. L'inaugurazione nel 2014 di una nuova sede nel centro di Tunisi, non più celata tra i palazzi dirigen-

ziali della periferia, la possibilità di instaurare un dialogo con Cnss, l'ente previdenziale tunisino, per la tutela dei lavoratori che potessero far valere contribuzione distribuita tra Italia e Tunisia nelle garanzie fornite dalla convenzione bilaterale in tema di sicurezza sociale tra i due paesi, hanno determinato un forte accrescimento del nostro ruolo di supporto sia all'utenza che agli istituti previdenziali coinvolti. La progressiva «modernizzazione» istituzionale del paese e una relativa stabilità politica hanno contribuito a incentivare la presenza di nuovi italiani nei distretti di Sousse e Hammamet. Tanti i pensionati che, cogliendo l'opportunità di un costo della vita più basso rispetto all'Italia e la possibilità di una minore incidenza del fisco sul reddito da pensione, hanno scelto la Tunisia come paese di residenza. Una comunità che vede nell'ufficio Inca di Tunisi un punto di riferimento per le pratiche di esistenza in vita, dichiarazioni reddituali, assistenza previdenziale. Un rapporto consolidato rappresentato anche da una forte incidenza tra i pensionati iscritti allo Spi Cgil. La prossimità con i confini italiani e il breve tempo necessario per raggiungere la terra d'origine ha contribuito a rendere particolarmente interessante questa destinazione per molti italiani. Gli stessi motivi che hanno fatto della comunità tunisina in Italia, anche se a fronte di una modesta presenza numerica, una delle comunità più rappresentative del lavoro nel settore agricolo e della pesca in particolare modo al Sud Italia.

L'Inca in Tunisia assiste in egual modo e con la stessa attenzione i lavoratori e pensionati italiani e quelli tunisini. Con necessità e bisogni spesso differenti ma tutti contraddistinti da una storia di lavoro tra i confini italiani e, spesso, in altri paesi della Unione Europea. Una mobilità tra le due sponde che ha radici antiche e che in alcune zone dei due paesi è diventata una costante della vita delle famiglie italiane e tunisine. Il frequente ricorso ai flussi di ingresso stagionali, il lavoro nei campi di raccolta, nella sericoltura, sui pescherecci del canale di Sicilia e nell'Adriatico, nelle aziende del nord Italia, hanno alimentato lo scambio tra i due paesi anche sul piano del diritto alle prestazioni. Dalla forte incidenza delle istanze di disoccupazione agricola e assegni familiari, alla maturazione di diritti previdenziali nel campo della assicurazione per Invalidità, Vecchiaia e Superstiti supportati dalla convenzione bilaterale Italia-Tunisia in materia di Sicurezza sociale.

Ruolo determinante in questo contesto l'ha avuto il rapporto con il sindacato tunisino Ugtt il quale, a sua volta, è stato, tra le forze sociali, quella che ha dato il maggiore contributo allo sviluppo del percorso di progressiva democratizzazione e rinnovamento istituzionale della Tunisia.

Una relazione importante che ci ha permesso di mettere in campo sinergie importanti per l'Inca, la Cgil ma anche per lo stesso sindacato tunisino che ha colto l'opportunità, in questo contesto, di affrontare anche con gli strumenti della tutela individuale, i temi della emigrazione e della immigrazione. A questo fine sono stati passi importanti l'apertura degli sportelli di Mahdia, Bizerta e prossimamente di Kairouan dove, in collaborazione con Flai Cgil, si è potuto operare all'interno della strutture sindacali locali aggiungendo al lavoro già strutturato di rappresentanza che il sindacato Ugtt svolge sul territorio anche i servizi di tutela individuale ai lavoratori e alle loro famiglie.

### *Senegal*

Una presenza ultradecennale che negli ultimi anni ha visto una rinascita delle attività a Dakar con una progressiva intensificazione della rete di rapporti con i sindaci locali e con le istituzioni. Con il rinnovamento dello staff del patronato Inca a Dakar, l'Inca Cgil ha reso completamente operativa la propria presenza in Senegal. Nonostante la comunità di senegalesi in Italia non sia tra le più numerose (circa 90.000 presenze) è da sempre forte il legame con la nostra organizzazione, attraverso una realtà di rapporti e scambio che in molti casi ha visto la crescita di funzionari senegalesi negli organismi dirigenti della Cgil. Un legame che ha da sempre posto una particolare attenzione la nostra presenza in quel paese e lo ha caricato nel tempo di aspettative. Al di là dei numeri che è possibile ottenere dalla presenza in Senegal è importante la caratteristica di forte sperimentality che l'Inca di Dakar ha acquisito negli ultimi anni affiancando all'attività tradizionale, comunque in crescita, una spiccata iniziativa nella informazione sui diritti e tutele per chi ha lavorato in Italia e nelle relazioni con la società civile.

Attività di informazione sui diritti nelle principali città del Senegal, con il supporto di strumenti audiovisivi, il coinvolgimento delle strutture del sindaco locale e gli ottimi rapporti con stampa e istituzioni, contribuiscono a diffondere la cultura del diritto anche smontando molti dei luoghi comuni e delle narrazioni che spesso trovano presa nella popolazione senegalese quando si parla di emigrazione. Corsi di lingua italiana per studenti universitari che intendono studiare in Italia, supporto alle iniziative della confederazione e delle categorie, Flai in particolare, nella organizzazione di seminari e convegni (ormai famoso l'annuale incontro formativo sindacale presso l'Isola di Gorée che vede coinvolti sindacalisti di provenienza italia-

na e senegalese), fino ai progetti di cooperazione con l'agenzia italiana per la cooperazione e sviluppo con la quale si cerca di affrontare un percorso comune sull'informazione e sulla consapevolezza relativa ai temi propri dell'immigrazione.

Un rapporto a tratti problematico con le autorità consolari italiane fa da contraltare alla disponibilità di dialogo con il ministero dei senegalesi all'Estero e alle altre istituzioni del paese.

### *Romania*

Sono oltre un milione i romeni presenti in Italia. Comunità caratterizzata da una forte presenza nel mercato del lavoro soprattutto in edilizia, agricoltura, servizi e logistica. La collaborazione con Fillea ha dato avvio alla nostra presenza Inca Cgil in Romania nella necessità di mettere in atto un collegamento sindacale tra la situazione di partenza di molti immigrati romeni e la realtà nella quale si inserisce il loro progetto lavorativo in Italia.

La presenza della Romania nell'Unione Europea è motivo di opportunità rispetto al coordinamento delle politiche sociali, soprattutto in tema di totalizzazione dei contributi pensionistici ma anche di estrema fragilità dei diritti in ambito lavorativo con un forte rischio di sfruttamento e di subalterità a pratiche di caporalato, soprattutto in agricoltura.

Per questo motivo il nostro ufficio di Bucarest si è dotato di una ulteriore collaborazione con Flai Cgil al fine di mettere in campo soluzioni informative sui diritti nel mondo del lavoro e mantenere un forte collegamento con la comunità in Italia. Le problematiche che ruotano intorno all'istituto del distacco comunitario hanno reso significativa e funzionale la nostra presenza in Romania contribuendo alla emersione di fenomeni di irregolarità in Italia e nella tutela dei lavoratori romeni (Cfr. Inchiesta Social Dumping Aquila). Le numerose iniziative nelle zone di partenza della manodopera romena, spesso in stretta collaborazione con le istituzioni, i Municipi, le biblioteche locali, le scuole superiori, hanno permesso alla nostra struttura di entrare in contatto con centinaia di lavoratori interessati a comprendere e far tesoro delle informazioni indispensabili per tutelarsi sul lavoro in Italia. Informazioni che a più riprese sono state fornite alla comunità romena in Italia con una serie di iniziative promosse dalla categoria Flai Cgil che, nell'occasione, ha stretto accordi di collaborazione con i principali sindacati romeni.

In questi pochi anni di presenza, la costruzione di una vasta rete di relazioni con le maggiori istituzioni romene, tra le quali la Presidenza della

Repubblica, il ministero del Lavoro e della Diaspora romena, le rappresentanze diplomatiche romene in Italia, il Consolato italiano a Bucarest, le comunità religiose ortodosse in Romania e in Italia, la rete degli uffici del lavoro presenti in Romania, i media locali ci ha consentito e ci consente di operare su un vasto contesto sociale mettendo in campo una comunicazione di qualità sulla tutela individuale e sui rischi di sfruttamento per una larga fascia di lavoratori che prestano la loro opera in Italia, da chi opera nel settore dei servizi alla persona, a chi è impiegato nel lavoro agricolo o in quello edile.

## Allegato

### Nota di sintesi del testo della Sentenza del Consiglio di Stato su Ulteriore contributo

Il corposo testo della Sentenza del Consiglio di Stato del 26/10/2016 si sviluppa su 39 pagine e si articola in 23 punti.

Il Consiglio di Stato riporta, analizza, valuta sia le argomentazioni di Inca e Cgil rispetto alla norma contestata sia, in particolar modo, le argomentazioni sostenute dalla Avvocatura dello Stato che hanno portato le amministrazioni ad appellarsi contro il giudizio del Tar. In sintesi:

- a) il difetto di legittimazione in capo alle organizzazioni sindacali ricorrenti in primo grado,
- b) l'erronea interpretazione del primo giudice (Tar) riguardo la Sentenza della Corte di giustizia che ha esteso gli effetti anche al contributo previsto per i permessi di breve durata.

Dal punto 6 al punto 8.5 il Consiglio di Stato argomenta in modo esaustivo i motivi dell'infondatezza di quanto sostenuto dagli appellanti (governo, ministeri) in tema di legittimazione della organizzazione sindacali e del patronato ad agire in rappresentanza dei lavoratori e migranti. Lettura interessante e degna di essere ripresa in altre occasioni in quanto riprende le finalità e le particolarità delle organizzazioni sindacali e ne delinea l'interesse collettivo delle loro azioni.

Dal punto 9 al 12.3 viene trattato il tema dell'opportunità di estendere il giudizio del Tar ai permessi differenti da quelli di lungo soggiornanti. Il Consiglio di Stato dal punto 10 considera che:

- il legame tra le tipologie di permesso è di tipo logico-sistematico, ovvero che i permessi di breve durata sono parte del sistema di concessione dei permessi per la permanenza nello Stato ospitante e la loro ripetitività e onerosità possono rappresentare ostacolo alle finalità della Direttiva 2003/109;

- il legame temporale che vede i permessi di breve durata è condizione essenziale per il raggiungimento del diritto a titolo da lungo soggiornante;
- il fatto che non si possano non considerare anche gli oneri fissi previsti per il rilascio del titolo di soggiorno (ora a 76,46 euro)
- che se gli ambiti di intervento fossero rigidamente suddivisi tra Ue e Stati, uno Stato potrebbe alzare a tal punto le tariffe per i permessi di breve durata da rendere irraggiungibile il titolo da lungo soggiornante. Il che contrasterebbe con gli obiettivi della direttiva 2003/109 in tema di integrazione.

Dal punto 12.4 si analizza sia la misura del contributo sia la legittimità di giudizio della Corte di giustizia europea rispetto alla capacità di deliberare sulla misura anche sui permessi breve periodo, materia, secondo gli appellanti, di competenza dei singoli Stati. Il Consiglio di Stato, citando più volte la Sentenza della Cdge del 2/9/2015 osserva:

- che la normativa italiana presenta nel suo complesso «una serie di ostacoli sproporzionati rispetto alle finalità della direttiva europea»;
- che, citando una sentenza della Cdge del 26/4/2012 gli Stati non possono applicare norme che compromettano la realizzazione degli obiettivi posti dalla direttiva e pertanto privarla del suo effetto utile;
- che i giudici nazionali debbano intervenire nel caso che normative nazionali privino di effetto utile le norme comunitarie;
- che le regole e le procedure dei singoli Stati «non dovrebbero costituire un mezzo per ostacolare l'esercizio del diritto di soggiorno»;
- che per quanto riguarda la misura degli importi la Cdge non «devono creare un ostacolo al conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo»;
- che, nel caso di un pronunciamento della Cdge su una identica questione relativa ai paesi Bassi, gli importi dei contributi corrispondono, per il valore più basso, a 7 volte il costo della carta d'identità e ciò rappresenta ostacolo al raggiungimento dello status da lungo soggiornante. Allo stesso modo l'importo più basso (80 euro) del sistema italiano è sproporzionato e utile a creare un ostacolo o un «percorso a ostacoli» da affrontare per il raggiungimento del titolo da lungo soggiornante quando il costo della carta d'identità in Italia equivale a circa 10 euro. Quindi la misura minima è di otto volte superiore al costo di equivalente atto amministrativo;
- che le norme che fissano il contributo da 80 a 200 euro devono pertanto essere disapplicate in quanto costituiscono un ostacolo, per l'importo elevato, ai richiedenti il permessi Ue da lungo soggiornanti;

- che la Sentenza del 2/9/2015 della Cdge si riferisce esplicitamente all'intero sistema italiano comprendente anche i permessi di breve durata;
- che va confermata su questi temi la Sentenza del Tar del Lazio del 24/5/2016. Dal punto 21 hanno inizio le considerazioni finali che vedono l'appello del governo respinto con conferma della sentenza del Tar impugnata e l'aggiunta di una serie di suggerimenti alle amministrazioni sia sulla rimodulazione del contributo sia sulla opportunità di legiferare sui rimborsi dovuti agli interessati per le somme versate in eccedenza rispetto al dovuto dal 2012:
- In ottemperanza alla decisioni, le Amministrazioni dovranno rideterminare l'importo dei contributi in modo tale da renderli *equilibrati e proporzionali* per non costituire ostacolo all'esercizio dei diritti riconosciuti dalla direttiva 2003/109.
- Le Amministrazioni ridetermineranno l'importo dei contributi «ora per allora» in modo da colmare il vuoto creato dalla Sentenza Amministrativa. Ricostruendo quindi un giusto importo dal 2012 a oggi (la cui differenza con ciò che è stato versato diverrà la cifra da rimborsare ai contribuenti).
- Competerà alle Amministrazioni stabilire, in sintonia con le istituzioni europee, i rimborsi a chi ha versato rispetto al dovuto.

La Sentenza si conclude con il respingimento dell'appello proposto dal governo ordina all'autorità amministrativa di applicare ed eseguire la sentenza in oggetto.

■ SEZIONE II ■

IMMIGRAZIONE E SINDACATO  
*Scenario internazionale*





## Capitolo 8

### Le politiche europee dell'immigrazione: una prospettiva sindacale

di M????????? Cilento

#### 8.1 Libera circolazione, immigrazione, asilo: un dibattito inquinato

Il movimento delle persone è elemento permanente del dibattito politico europeo. È nella coscienza di tutti noi la consapevolezza che la libera circolazione, la questione migratoria o le regole dell'asilo sono oggetto di scontro tra partner europei al punto da mettere in discussione il progetto europeo nella sua interezza. Il dibattito sull'immigrazione è legittimo ma inquinato. Nulla da che eccepire se i cittadini di Europa, e le loro istanze di rappresentanza, si confrontassero sul modo di costruire nuove libertà per le persone; se si confrontassero sulla forma che le istituzioni comuni devono assumere per garantire l'esercizio di nuove libertà. Invece, il dibattito sul movimento delle persone è quel contenitore ideologico in cui più di tutti ha trovato agio la pratica della post-verità (al pari forse degli effetti degli accordi commerciali e della globalizzazione). Le forze populiste, agendo sulla vulnerabilità dei cittadini europei alle prese con la crisi economica, martellano l'opinione pubblica con messaggi allarmistici. Giocano pericolosamente con la paura della diversità, del cambiamento e, più in generale, alimentano l'onnipresente timore del futuro. Gli ambienti politici europei non ne sono immuni: i capi di stato riuniti a Bruxelles il 17 e 18 febbraio 2016 si riferiscono ai richiedenti asilo come un esercito di illegali da fermare alle frontiere dell'Europa. Come può tale affermazione esser più lontana dalla realtà?

Eppure questa narrazione trova seguito in ampie aree della popolazione europea. Non che il mondo di oggi sia più incerto di quello di ieri ma sicuramente la grande crisi economica ha interrotto il sogno di prosperità e crescita perpetua del continente europeo unito. Le politiche di austerità hanno pro-

iettato i cittadini europei in una dinamica di arretramento che interessa i diritti e le loro condizioni economiche. L'arretramento riguarda la maggioranza della popolazione. È quel senso di frustrazione diffuso a cui il sindacalismo cerca di dar voce. Ma perché la denuncia si trasformi in proposta allora è necessario che il sindacato si faccia portatore di un'analisi lucida dei fenomeni; che delinei soluzioni che dimorano nei propri valori fondamentali, la solidarietà innanzitutto. È di questo che si vuole dar conto in questo contributo.

## 8.2 I flussi migratori in Europa e il dilemma della libera circolazione

Della popolazione migrante presente nell'Ue, 34 milioni di persone (calcolate sulla cittadinanza)<sup>1</sup>, circa il 60% è composto da cittadini di paesi terzi, percentuale in declino dal 2008. I movimenti intra-Ue, invece, sono in crescita e sono stati fortemente incentivati dalla crisi economica. Oggi gli immigrati intra-europei sono passati dal 20% al 40% del totale della popolazione immigrata, dal 2008 al 2015. L'aumento di mobilità intra-europea (che tante preoccupazioni ha, per esempio, generato nella popolazione britannica) non esprime un percorso «alto» della mobilità del lavoro, in cui le persone d'Europa hanno preso coscienza della cittadinanza europea e, pertanto, coltivano nuove ambizioni. Si tratta piuttosto di una reazione alla «grande disuguaglianza» che affligge l'Europa. La mobilità è la reazione degli «esclusi» di fronte alle distorsioni prodotte dal lavoro del mercato interno sulla coesione sociale. Se, al di là dell'aspetto semantico, le parole possono essere scelte per il loro potere emozionale, allora definiremmo i movimenti delle persone, dal 2008 in poi, come «nuova emigrazione» piuttosto che come «libera circolazione». Basti osservare la direzione dei flussi migratori, la tipologia di persona che decide di intraprendere un percorso migratorio, e le scelte dei paesi ospitanti. Il progetto migratorio degli europei attiene ai giovani, senza grandi differenze di genere, ben educati che si muovono dalla periferia dell'Unione verso il centro, cui corrisponde una reazione scomposta da parte dei paesi ospitanti: l'Europa in crescita (Germania, Francia, Regno Unito, Olanda, Belgio, paesi Scandinavi...) da un lato vuole attrarre cittadini europei per percepire i ritorni economici di un'immigrazione qualificata e ben istruita. Dall'altro, cavalca la paura dell'immigrazione e mette in discussione i principi su cui la mobilità delle persone è costruita. Questo con-

<sup>1</sup> Le cifre riportate in questo paragrafo sono arrotondamenti di dati Eurostat.

flitto irrisolto è espresso bene dal tenore, piuttosto che dai contenuti, dell'ormai dimenticato protocollo di intesa che i paesi dell'Ue hanno sottoscritto con il Regno Unito per scongiurare la fatidica Brexit. Un pasticcio politico istituzionale definitivamente sepolto dal voto britannico (non sicuramente per un redivivo europeismo dell'ultima ora) che comunque è stato emblematico della visione distorta della libera circolazione in Europa.

La rivitalizzazione della mobilità intra-Europa pone il sindacato di fronte a un dilemma. Dal punto di vista europeista, la mobilità delle persone è libertà. Esprime la parte più nobile del progetto europeo, le istituzioni comuni garantiscono un processo di emancipazione della persona dai poteri restrittivi statuali e assegna ai cittadini europei la facoltà di cambiare stato per seguire un proprio progetto di vita. Lo stato non può far altro che assecondare questo progetto, cambiando le regole statuali che eventualmente possano esservi di ostacolo. Perché questo accada, il coordinamento dei sistemi previdenziali e di sicurezza sociale rappresentano un'espressione tangibile del concetto di cittadinanza europea. Su questo spazio di libertà opera il principio della parità di trattamento. Troppo spesso concettualizzato al negativo, la non-discriminazione conduce verso la ricerca dell'uguaglianza *ex post* (rimozione della discriminazione) piuttosto che a un'azione mirata alla creazione di diritti e tutele sostanziali. Nell'economia di questo articolo ci serve fissare il concetto che la libera circolazione dei lavoratori è sempre stato un campo di espressione felice del sindacalismo europeo; la mobilità del lavoro è stato un terreno fertile per l'emancipazione e la tutela del lavoro.

Negli ultimi anni la libera circolazione si è manifestata come mai era successo in passato. Ovvero la realtà ha messo a nudo ciò che la finzione giuridica aveva sempre sottratto alla vista dell'analista sindacale: il mercato del lavoro è «uno» ed europeo. Il fatto che sia regolato in modo frammentato da 28 legislazioni nazionali non ne minaccia l'unicità sostanziale. Primo perché, come si è detto, il principio sovraordinato della libera circolazione opera al di sopra dei 28 ordinamenti nazionali. Secondo perché a decretarne l'unicità non è l'analisi scientifica, giuridica o statistica, ma il passaporto delle persone e la loro autonoma scelta di vita. Il fatto nuovo è che, di fronte ai numeri crescenti, la mobilità inizia a essere percepita nelle dinamiche del mercato del lavoro locale e questo genera interrogativi nelle comunità ospitanti. La comunità scientifica non ha rilevato, a oggi, alcuna correlazione tra movimenti migratori attuali e dinamiche salariali, benché una parte teorizza che l'aumento del fenomeno possa avere un effetto moderatore sui salari. La sostanza dei fatti è che gli uffici di statistica ci parlano

del contributo netto positivo che la popolazione migrante apporta ai sistemi previdenziali a base assicurativa o mutualistica (ovvero versano nel circuito della solidarietà di più di quanto attingono). Nonostante questo anche il sindacato comincia a percepire una certa insofferenza nella propria base verso chi si muove all'interno dell'Unione Europea per motivi di lavoro. Ancora una volta le classiche paure: paura della competizione salariale, paura dalla competizione nell'accesso ai servizi assistenziali pubblici, paura del cambiamento ecc.

Si arriva così oggi ad accettare il principio per cui la lotta verso i pochi abusi perpetrati da chi ambisce a sfruttare la generosità di alcuni sistemi assistenziali nazionali è ritenuta predominante rispetto alla necessità di garantire la libertà di un gran numero di persone. Insomma, limitare la libertà di molti per evitare il comportamento opportunistico di pochi?

Non va comunque trascurato il punto che la libera circolazione aumenterà nei numeri e nella qualità della forza lavoro coinvolta. E la scelta di emigrare sarà sempre di più dettata dalle differenze, dalle ineguaglianze. Senza regole adeguate di giustizia sociale e di uguaglianza, la libera circolazione delle persone sarà intrappolata in logiche mercantilistiche piuttosto che in logiche di «cittadinanza». La dimensione del fenomeno non è, e non può essere, indifferente rispetto alle esigenze di gestione, anche regolatorie, del fenomeno stesso. Ecco, quindi, la grande attenzione che il mondo sindacale dedica alla convergenza salariale e dei diritti, alla questione del distacco transnazionale e alla creazione di uno pilastro di diritti sociali inderogabili. È questo l'approccio auspicabile: fare della libera circolazione delle persone il contenitore ideologico in cui far maturare e costruire una nuova stagione dei diritti del lavoro e dei lavoratori, e che questi diritti siano europei, universali, obbligatori ed esigibili in ogni singolo angolo dell'Unione Europea. Non è sul conflitto tra lavoratori che si costruisce l'Europa ma nella unità rivendicativa, nella legislazione sociale europea e quindi nella compattezza transnazionale del movimento sindacale.

### **8.3 Dall'analisi alle scelte politiche. Per un approccio globale alle politiche dell'immigrazione**

Ma la sfida dell'immigrazione è ben più ampia di quella della libera circolazione. Anch'essa riguarda la tenuta complessiva del processo democratico ed economico dell'integrazione europea in assenza di frontiere interne e

con frontiere esterne comuni. Nei primi anni del nuovo secolo, l'Unione Europea (ancora a 18) riceveva circa due milioni di nuovi stranieri stabili l'anno con immigrazione netta complessiva positiva. Ovviamente, l'esplosione della libera circolazione sembra aver ridotto la necessità di immigrazione economica dai paesi terzi (anche se sul punto non vi è visione comune tra gli esperti della materia). Nel frattempo, ci ha pensato la storia a cambiare la natura dei movimenti migratori e a riportare la questione migratoria al centro del discorso europeo con un carico di drammaticità di cui siamo tutti testimoni. La drammaticità degli eventi è più frutto del racconto di essa piuttosto che della dimensione del fenomeno. Basti provare a collocare l'Europa nel mondo e liberarsi per un attimo dell'eurocentrismo imperante nella dialettica politica del nostro continente. Gli immigrati nel mondo sono una popolazione di circa 250 milioni di persone. Il trend ha subito un'accelerazione dal 2008, il che lascia pensare che la profonda crisi economica mondiale abbia inciso sul fenomeno. Difficile quantificare l'effetto diretto dell'economia sui flussi migratori perché co-agiscono fattori come il cambiamento climatico, e l'acuirsi dei conflitti armati in ampie zone del mondo. Difficile stabilire nessi causali tra la decisione di chi intraprende un viaggio e i fattori macrostrutturali sociali, economici e politici mondiali.

Ciò che sappiamo, attraverso l'osservazione empirica, è che il numero di rifugiati, profughi o (come si dice in inglese) *displaced people* è in continuo aumento tanto in valore assoluto che in percentuale della popolazione mondiale. Questo è un dato strutturale, ovvero dobbiamo essere pronti a gestire flussi in cui la figura-tipo del migrante economico (che si sposta per motivi di lavoro, per studio o per ricongiunzione familiare in un nucleo familiare già integrato) è ancora maggioritaria ma declinante. Appare invece con più frequenza la figura del migrante che attraversa le frontiere perché fugge. Si tratta di numeri importanti. Si è superato i 60 milioni a livello mondiale, e solo il 6% ha l'Unione Europea come destinazione. Ma l'analisi è influenzata da una tassonomia incerta: il rifugiato è «definito» mentre il fuggitivo o profugo no. Sono concetti semantici non concettualizzati nella scienza giuridica o nell'analisi statistica e questo impone dei *caveat* nell'utilizzo dei dati analitici e nelle comparazioni transnazionali. Il grado di approssimazione della quantificazione dei flussi non ci impedisce di fermare il concetto che i flussi migratori hanno cambiato composizione e che questo cambiamento stia interessando il continente europeo. Non è pensabile immaginare che l'Europa continui a contribuire solo per il 6% all'offerta di protezione umanitaria mondiale. Siamo quindi di fronte alla necessità di ripensare il

quadro delle regole e delle politiche dell'accoglienza e dell'integrazione, delle strutture amministrative e di polizia e più in generale la posizione dello stato e della cittadinanza di fronte ai flussi migratori. Ad esempio il concetto di clandestino, di illegalità e di irregolarità nell'ambito delle politiche migratorie non può restare immutato rispetto a qualche anno fa. Le stesse politiche dell'asilo e dell'immigrazione non possono essere considerate ambiti distinti come accadeva in passato. Di questa nuova realtà si sta accorgendo l'Europa e il Parlamento europeo propone un approccio olistico alle politiche migratorie e di asilo<sup>2</sup>.

L'Europa riceve una percentuale minore dell'immigrazione mondiale ma con un trend crescente<sup>3</sup>. Il trend è crescente a causa del maggiore afflusso di persone in cerca di protezione internazionale. Non perché i rifugiati abbiano improvvisamente scoperto l'Europa ma per ragioni di prossimità geografica dei conflitti in atto. Inoltre, il trend è crescente non perché i migranti preferiscano l'Europa ma perché preferiscono alcuni stati dell'Unione Europea. Il contatto con la realtà ci dice che, in fondo, il migrante vota con i propri passi scegliendo il paese che meglio rappresenta le proprie ambizioni di emancipazione e quindi il paese che vanta il modello economico e sociale vincente, spesso consapevolmente ma altrettanto spesso affidandosi a convinzioni stereotipate. Il che rende comprensibile perché la Germania, Regno Unito e Svezia siano la destinazione «eletta» dalla maggioranza dei richiedenti asilo mentre è meno comprensibile la ragione per cui i migranti intrappolati nelle giungle di Calais rifiutino un permesso in Francia nell'aspettativa, spesso mal posta, di trovare prospettive di vita migliori nel Regno Unito. Anche le scelte dei migranti ci ricordano i ritardi accumulati in materia di avvicinamento delle politiche e ordinamenti nazionali in materia di immigrazione e di asilo. Del resto perché un cittadino di un paese terzo, nel proprio progetto migratorio, dovrebbe compiere scelte diametralmente opposte rispetto alle scelte compiute da un cittadino comunitario?

L'atteggiamento degli stati rispetto al fenomeno migratorio non può essere avulso dalla considerazione demografica. La demografia rimane un argomento meglio compreso da chi fa esperienza di sovrappopolazione e me-

<sup>2</sup> Parlamento europeo, Mozione sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'Ue in materia di immigrazione, 2015/2095(INI) del 23 marzo 2016.

<sup>3</sup> Cfr. United Nation Department of Economic and Social Affairs. Population Division [http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015\\_Highlights.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf)

no da chi sperimenta il declino demografico. Nell'ultimo caso, i primi ad accorgersi nell'evidenza empirica degli effetti del calo demografico sono le casse pubbliche e le imprese. I primi che vedono nell'invecchiamento della popolazione una causa di insostenibilità dei sistemi di sicurezza sociale, i secondi che hanno difficoltà a reperire manodopera anche in situazione di scarsa partecipazione al mercato del lavoro.

La demografia ci consegna due trend incontrovertibili. Il declino della popolazione, in senso assoluto, riguarda alcuni paesi dell'Unione Europea e alcuni in modo drammatico come Germania, Polonia o Romania. Riguarda praticamente tutti i paesi se si analizza il dato del cambiamento naturale. Il segno negativo è spesso, ma non sempre, compensato dai flussi migratori netti. Ad un'analisi più approfondita, ciò che colpisce è come il dato demografico si caratterizzi per regione e non per nazione. Ci sono regioni che registrano un declino nella popolazione talmente rapido che sono destinate a scomparire, a vivere in povertà o a essere totalmente dipendenti da sussidi pubblici in assenza di immigrazione. Questo spinge a cercare e attrarre nuova popolazione, spesso tra coloro che sono più inclini alla sfida dell'emigrazione, ovvero gli immigranti dei paesi terzi. Ciò ci porta a valutare con più cautela la reale volontà dei governi che si mostrano chiusi o ostili ai flussi migratori anche in una situazione di declino demografico. Come queste posizioni tengono conto delle esigenze dei cittadini che vivono nelle aree a rischio di sopravvivenza?

Il secondo aspetto del dato demografico è l'invecchiamento della popolazione. Questo dato è anch'esso incontrovertibile ed è legato non tanto al declino demografico quanto al suo trend stabile o crescita demografica troppo lenta. È questo il quadro in cui si colloca l'Ue nel suo insieme. L'invecchiamento comporta, com'è noto, un aumento del rapporto di dipendenza di chi lavora e di chi vive di assistenza pubblica. Inoltre, provocherà una carenza di competenze sul mercato del lavoro, perché vi sarà una maggiore offerta di competenze obsolete rispetto a quelle dei giovani più adatte al nuovo mercato del lavoro<sup>4</sup>. L'immigrazione può aiutare ad affrontare le sfide

<sup>4</sup> Per dati e approfondimenti in merito vedi soprattutto il documento di analisi, prodotto dalla Commissione europea, che supporta la proposta di una nuova Direttiva che regola la Carta Blu per gli immigranti qualificati, *Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment and repealing Directive 2009/50/EC, SWD/2016/0193 final – 2016/0176 (COD)*.

della demografia e del mercato del lavoro. Anzi è una componente necessaria. Bisogna però essere consapevoli che non è sufficiente ammettere più immigrati per avere benefici immediati.

La prima sfida, rimpinguare le casse pubbliche dei sistemi di sicurezza sociale, implica la capacità di portare immediatamente gli immigrati nel circuito della solidarietà sociale e quindi garantirgli accesso al lavoro, a un lavoro regolare, e con gli stessi diritti dei lavoratori domestici. In Europa, ciò è accaduto, grazie anche all'azione del sindacato. In effetti, a livello aggregato, è dimostrato che la popolazione immigrata contribuisce ai sistemi di sicurezza sociale o alla fiscalità di più di quanto riceva in molti paesi dell'Unione Europea. Ma non bisogna gioirne eccessivamente, i dati ci dicono che la condizione di immigrato comporta ancora troppo spesso discriminazioni dirette e indirette.

Per quanto riguarda le imprese, la popolazione migrante non potrà coprire il fabbisogno di competenze specifiche in assenza di politiche di inserimento lavorativo ben congegnate a completamento delle politiche dell'accoglienza e dell'integrazione. L'impianto concettuale delle politiche europee degli ultimi 15 anni fondato sulla selettività e sulla temporaneità è fallito. Nessuno può ragionevolmente dubitare che gli ingressi degli ultimi tre anni siano stati non selettivi e tantomeno temporanei. Del resto si trattava di politiche che il sindacato ha sempre avversato e non senza ragioni, espresse ben prima il manifestarsi dei sintomi dell'insuccesso delle politiche europee (o meglio degli stati dell'Unione)<sup>5</sup>. Anche qui l'analisi è complessa. Perché l'immigrazione possa essere utile al mercato del lavoro è necessario investire su educazione, formazione e riconoscimento delle competenze. La distanza tra competenze acquisite, competenze espresse e competenze riconosciute è un cruccio comune per i paesi europei che vogliono valorizzare la presenza del lavoro straniero sul proprio mercato del lavoro. In particolare il titolo, o la certificazione del titolo, che comprova l'educazione o le capacità professionali acquisite all'estero spesso non «convince» il mercato del lavoro in cui il migrante si appresta a partecipare. Su questo le parti sociali condividono un percorso comune con la Commissione europea<sup>6</sup>. Di fronte alla nuova

<sup>5</sup> La Confederazione europea denunciava i limiti di questo approccio all'immigrazione già nel 2013, nel suo piano di azione sull'immigrazione, *European Trade Union Confederation, Action Plan on Migration, approvato a Bruxelles il 5-6 marzo 2013*.

<sup>6</sup> Le parti sociali europee collaborano tra loro e con la Commissione europea per sciogliere il nodo del riconoscimento delle conoscenze delle competenze degli immigrati, in particolare nella nuova condizione di afflusso di un numero maggioritario di richiedenti asilo. Tra

composizione dei flussi, di cui si è parlato sopra, il legame tra asilo, immigrazione e tutele sociali è ancora più evidente. Se i flussi migratori saranno composti sempre di più da richiedenti asilo, rifugiati o comunque persone sotto protezione internazionale allora l'accoglienza diventa una componente essenziale dell'inserimento lavorativo dei rifugiati. Perché l'obiettivo di una transizione dei rifugiati rapida verso il lavoro sia possibile (obiettivo peraltro concordato dalle parti sociali europee in una dichiarazione congiunta del marzo 2016<sup>7</sup>) è necessario che l'accoglienza sia umana e solidale nella protezione e rapida e trasparente nelle procedure. Non si può lavorare sulle competenze, sulla formazione o sull'impiego di persone che non hanno una dimora, che non sono in salute, che non hanno i mezzi per la sopravvivenza o l'accesso ai servizi fondamentali o che non hanno (la certezza di) un permesso di soggiorno.

#### 8.4 La sfida del lavoro nelle politiche dell'integrazione

Vi è una dimensione europea delle politiche dell'immigrazione che deve interessare il sindacato. Riguarda soprattutto la questione della solidarietà, dell'integrazione e del mercato del lavoro inclusivo. Vi è un interesse comune del sindacato europeo a che ogni lavoratore, a prescindere dal proprio passaporto, possa accedere al mercato del lavoro ed essere tutelato fuori e dentro il luogo di lavoro, così come accade per i lavoratori con passaporto europeo. Può esservi quindi una rivendicazione del sindacalismo europeo affinché si generino standard comuni di trattamento dei lavoratori immigrati. Tale rivendicazione deve essere ispirata da valori condivisi come la solidarietà tra lavoratori, l'integrazione nella società, e un mercato del lavoro inclusivo. I lavoratori stranieri meritano misure, anche legislative, specifiche perché è per questo gruppo di popolazione che deve essere più intensa l'azione di prevenzione dello sfruttamento del lavoro. È per questa fascia di sotto protezione che è necessario un atteggiamento proattivo per l'eliminazione delle discriminazioni dirette e indirette.

le iniziative più recenti vedi soprattutto *European Commission, A New Skills Agenda For Europe Working Together To Strengthen Human Capital, Employability And Competitiveness, Brussels, 10.6.2016 COM(2016) 381 final.*

<sup>7</sup> Si fa qui riferimento alla Dichiarazione dei partner sociali ed economici europei sulla crisi dei rifugiati, presentata al Vertice Sociale del 16 marzo 2016 e reperibile su <https://resourcecentre.etuc.org/Other-joint-initiatives-54.html>

Al di là di ogni argomento utilitaristico, legato alla demografia o alla crescita economica, dovremmo sempre tenere presente che, nel patrimonio valoriale comune europeo, l'uguaglianza è il collante di comunità coese e le pari opportunità sono il motore di società dinamiche. Le discriminazioni si manifestano in tanti momenti della vita di un lavoratore migrante come il sotto inquadramento, le differenze salariali ingiustificate, fino all'accesso alla sicurezza sociale o agli strumenti del mercato del lavoro, alla formazione professionale<sup>8</sup>. Un ordinamento che sappia cogliere la specificità del lavoro migrante e prevenire la discriminazione sarebbe di beneficio per tutti i lavoratori. Vi sono dati inconfutabili (prodotti da diverse istituzioni internazionali come l'Ocse, l'Fmi e la stessa Commissione europea) che esprimono il saldo positivo che il lavoro immigrato genera nei sistemi di sicurezza e assistenza sociale. Per il sindacato questo deve essere un dato «acquisito» almeno finché l'evidenza dei fatti non ci dirà il contrario. Le comunità ospitanti ne beneficiano nella misura in cui sono state in grado di accogliere e integrare. Di fronte ai flussi migratori, i benefici di domani dipendono dalle scelte (giuste) di oggi. Vi sono quindi preoccupazioni legittime da parte dei cittadini che vedono avvicinarsi riforme che precarizzano il lavoro e introducono fattori di vulnerabilità da cui, peraltro, alcuni datori di lavoro non esitano a ricavarne indebiti vantaggi. È significativo verificare come la precarietà sia un fattore di discriminazione per chi ha un background immigrato dappertutto in Europa. Gli immigrati, soprattutto coloro che arrivano da paesi terzi, hanno più possibilità di avere un'occupazione precaria, benché il loro permesso di soggiorno sia spesso dipendente dalla situazione occupazionale; gli immigrati hanno anche meno possibilità di esigere il rispetto dei diritti, ad esempio è reso loro difficile l'accesso a servizi fondamentali come la giustizia, l'accesso all'amministrazione pubblica o al sindacato. Per un non-cittadino, una situazione di disoccupazione (o di sottoccupazione) non solo non offre garanzie per l'accesso al sostegno al reddito ma può addirittura condannare all'inesistenza istituzionale (ovvero al ritiro del permesso di soggiorno e di lavoro). L'osservatorio europeo consente di affermare che queste problematiche emergono in tutti contesti nazionali, benché con intensità differenti. Si comprende allora perché la lotta contro il precariato e contro i tagli alla spesa pubblica sono a tutti gli effetti parte delle rivendica-

<sup>8</sup> Cfr. Eurostat statistiche sull'integrazione degli immigranti. Indicatori del mercato del lavoro. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migrant\\_integration\\_statistics\\_%E2%80%93\\_labour\\_market\\_indicators](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migrant_integration_statistics_%E2%80%93_labour_market_indicators)

zioni che un sindacato può portare avanti per una politica dell'immigrazione volta al rispetto del lavoro e dell'integrazione. La dimensione europea è fondamentale per creare un blocco di tutele minime e inderogabili per tutti i lavoratori al fine di interrompere la spirale verso il basso delle condizioni di lavoro. Il principio della parità di trattamento è il fulcro attorno al quale i diritti degli immigrati vanno costruiti e resi esigibili. Nel frattempo, i governi devono poter dare risposte ai cambiamenti democratici e del mercato del lavoro al fine di aprire canali di sicuri e legali di immigrazione.

### 8.5 La questione «rifugiati»

Il ruolo dei governi, appunto. È proprio l'assenza di risposta politica che alimenta preoccupazioni. La crisi dei rifugiati non è altro che la conseguenza di una interruzione di cooperazione tra paesi dell'Unione. È la conseguenza del perpetuarsi dello stallo decisionale ma non di proposta politica. La Commissione europea ha presentato un pacchetto di proposte legislative e di azione che comprendono strumenti e norme per la gestione comune delle politiche di asilo, per il reinsediamento e trasferimento dei richiedenti asilo, per la gestione delle frontiere comuni, per l'integrazione dei migranti e in particolare dei rifugiati. La Commissione europea ha stanziato risorse finanziarie e fornito sostegno materiale attraverso Frontex o l'Easo<sup>9</sup>. Purtroppo, le misure legislative più importanti sono rimaste sul tavolo del Consiglio dei ministri (come la revisione del regolamento di Dublino) o sostanzialmente inapplicate (come le decisioni che definiscono un piano di trasferimento dei richiedenti asilo). La risposta europea è parziale e confinata agli ambiti in cui sono protagoniste le istituzioni che rappresentano gli interessi europei nel loro complesso, soprattutto la Commissione europea e il Parlamento europeo. Le risposte sono state sostanzialmente assenti quando si è reso necessario il consenso dell'istituzione che rappresenta gli interessi (e direi, oggi, le divisioni) dei governi nazionali, ovvero il Consiglio europeo dei capi di stato e il Consiglio dell'Ue. Del resto, i governi nazionali hanno sempre rivendicato, spesso ingiustificatamente, la competenza nazionale sulle politiche di

<sup>9</sup> Per avere un'idea di quanto ricca sia stata la proposta politica europea in materia di asilo e immigrazione si consiglia di consultare il sito della Direzione generale Immigrazione e affari interni della Commissione europea [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package_en)

asilo. Le scelte miopi di ieri riverberano i propri effetti negativi oggi. Le preoccupazioni legittime dei cittadini, che osservano l'incapacità dei governi a condividere soluzioni umanitarie e sostenibili per i rifugiati, necessitano risposte immediate. Il movimento sindacale europeo deve prodigarsi per scuotere le istituzioni europee e soprattutto richiamare i governi nazionali alle proprie responsabilità di «governanti dell'Europa»; ancora, il sindacato deve essere influente nel processo decisionale europeo, ed essere quindi coeso, al fine di porre la questione dell'integrazione e dei diritti al centro dell'agenda europea per una politica di migrazione e asilo comune.

Il sindacato ha la responsabilità di dare voce a quella porzione di società europea che è disposta a mettere in atto azioni di solidarietà e tolleranza nella gestione della crisi dei rifugiati. Il sindacato può invertire la narrazione dominante e aiutare i governi a superare le proprie paure. Nulla di tutto ciò è scontato. Perché le sfide delle immigrazioni siano a tutti gli effetti un'opportunità di crescita economica, civile e culturale di tutta la comunità europea, è necessario giungere alla definizione di una politica comune sull'asilo e sull'immigrazione preferibilmente in un quadro di azione in cui le due politiche sono (se non integrate almeno) fortemente coordinate<sup>10</sup>. Alcuni passi avanti in questa direzione sono stati effettuati nelle proposte legislative in materia di immigrazione e asilo che la Commissione europea ha pubblicato nel maggio e luglio 2016, a oggi ancora in discussione presso il Consiglio dell'Ue. Da salutare con favore sono le Conclusioni del Consiglio dei ministri e dei Rappresentati dei governi degli Stati membri sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi residenti legalmente nell'Unione Europea del 9 dicembre del 2016<sup>11</sup>, benché come si dirà di seguito permangono alcune criticità. Soprattutto, è importante che i governi trovino la propria via nell'interesse comune del popolo europeo e smettano di arroccarsi nella difesa illusoria di piccoli interessi nazionali. Ma così non è. Anzi, laddove il Consiglio è forzato a decidere, esso manovra la mano del legislatore nel tentativo, spesso riuscito, di impantanare la decisione nel territorio dell'impraticabilità. La Ces ha più volte denunciato le debolezze dei regolamenti che avrebbero dovuto attivare i piani di reinsediamento o tra-

<sup>10</sup> Parlamento europeo, *Mozione sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'Ue in materia di immigrazione*, 2015/2095(Ini) del 23 marzo 2016.

<sup>11</sup> *Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on the integration of third-country nationals legally residing in the Eu – Council conclusions (9 December 2016) 15312/16.*

sferimento dei richiedenti asilo<sup>12</sup>. Il grafico mostra come procedono a rilento, e con numeri irrilevanti, i programmi di reinsediamento dall'Italia e dalla Grecia.

La Ces ha più volte criticato il Consiglio per questa sorta di colpevole accidia, fino a esprimere parole molto dure nei confronti dell'accordo tra l'Ue e la Turchia. L'accordo con il governo turco ha nei fatti consentito di ridurre i flussi nella rotta balcanica ma non ha condotto alla definizione di quella che è la priorità dell'Unione Europea: la realizzazione di un sistema europeo per l'asilo e la protezione internazionale. Un sistema di asilo europeo ha molti componenti, dall'accoglienza alla cooperazione amministrativa o di polizia, il controllo delle frontiere, la sicurezza e la difesa, l'avvicinamento delle legislazioni nazionali ecc. Ciò che il movimento sindacale ha più a cuore è che ogni sistema di asilo metta al centro la tutela e la dignità del richiedente asilo o di chi ha bisogno di protezione internazionale. Ciò sarebbe stato possibile se i governi avessero agito, come previsto dai trattati europei, con responsabilità e in solidarietà. Con un sistema di asilo europeo, l'arrivo di un milione di richiedenti asilo in dodici mesi non avrebbe esaurito la capacità di accoglienza del «sistema Europa».

Al contrario, di fronte a una situazione eccezionale i governi si sono divisi, spesso con reazioni vicino all'isterismo, che hanno spinto il conflitto tra paesi al punto da aver messo a rischio la tenuta dell'area di libera circolazione (area Schengen) (ad oggi sono sei le situazioni che reintroducono limiti alla libera circolazione e coinvolgono Francia, Germania, Austria, Danimarca, Svezia e Norvegia). Ma in gioco c'è molto di più che la gestione dell'accoglienza dei richiedenti asilo. Pochi hanno a mente che lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia è una fonte di diritti e libertà per le persone e i lavoratori d'Europa e definisce un percorso che può riequilibrare la versione mercantilistica del progetto di integrazione europea. Ecco quindi che politiche di asilo, dell'immigrazione e delle tutele sociali diventano parte di una strategia unica e complessa. E come tali devono essere parte dell'Europa che vogliamo.

<sup>12</sup> Per chi volesse verificare l'evoluzione dei piani di reinsediamento e trasferimento dei richiedenti asilo in Europa può consultare il documento *Communication From The Commission to The European Parliament, The European Council And The Council «Eighth report on relocation and resettlement» COM(2016) 791 final* e la *Communication «Fourth Report on the Progress made in the implementation of the Eu-Turkey Statement», COM(2016) 792 final*.

## 8.6 Aree di lavoro per il sindacalismo europeo

Il sindacato europeo può assicurare che il lavoro immigrato in Europa sia presente in modo trasversale nelle politiche europee e che ciò porti a decisioni comuni e condivise per quanto riguarda l'integrazione e le condizioni di lavoro. E lo farà nei processi decisionali attinenti alla legislazione europea in materia di lavoro e immigrazione nonché nelle principali politiche comunitarie come il Semestre europeo. Quest'ultimo, già da due anni, approfondisce la situazione dei movimenti delle persone di ogni paese europeo, proponendo una narrazione positiva del contributo che la mobilità del lavoro può offrire alla crescita e alla stabilità economica di ogni paese e dell'Europa nel suo complesso<sup>13</sup>.

Il sindacato farà in modo che lo stesso pilastro dei diritti sociali europei, che troverà la sua forma nel corso del 2017, dovrà coprire i lavoratori immigrati ed eviterà che la condizione di *sans papier* possa divenire ragione di esclusione da diritti di cui godono tutti gli altri lavoratori.

Il sindacato dovrà, inoltre, far sentire la propria voce nelle iniziative legislative e politiche dell'Unione Europea. In tal senso va sottolineata di recente la proposta della Commissione europea che riscrive la Direttiva sulle condizioni di accesso e di lavoro di lavoratori qualificati (la cosiddetta Carta Blu) e le, già citate, Conclusioni del Consiglio sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi soggiornanti legalmente nell'Unione Europea.

Sebbene le due iniziative seguano, per ampi versi, una direzione segnata proprio dal sindacato europeo (aiutare l'apertura di canali legali di immigrazione, creare standard di tutele comuni, omogenizzare la normativa europea, rafforzare il principio di parità di trattamento, investire nell'integrazione e nell'inclusione lavorativa, rafforzare il suolo delle parti sociali), rimane non affrontata la questione dell'irregolarità nello status migratorio. Un vero tabù per le istituzioni europee.

L'Unione Europea ha mostrato il solo interesse a impedire flussi migratori irregolari, lavorando sul controllo delle frontiere, sui rimpatri e gli accordi coi paesi di origine. Si disinteressa totalmente di chi invece vive sul proprio territorio in uno stato di assoluta precarietà perché la precarietà amministrativa esclude le persone da ogni forma di partecipazione allo stato, alle sue amministrazioni, ai servizi, alle tutele e alla vita sociale. Ma non esclusione dal la-

<sup>13</sup> Ibidem.

voro che invece è sfruttato in rapporti di lavoro irregolari, questi ultimi sì, clandestini e illegali.

## 8.7 Difendere gli immigrati lavoratori irregolari: una priorità comune

La presenza di più di tre milioni di *sans papier* sul territorio comunitario dovrebbe farci riflettere<sup>14</sup>. I governi nazionali hanno deciso di porre in essere politiche repressive che semplicemente criminalizzano anche coloro il cui unico crimine è vivere e lavorare. La Cfdt stima in 400.000 il numero di migranti *sans papiers* in Francia; la Csc stima in 100.000 il numero dei senza documenti a Bruxelles; la Uil ritiene che il numero dei migranti irregolari è aumentato di 600.000 persone a causa della crisi. Si stima che gli irregolari siano 600.000 in Spagna. L'organizzazione Clandestino stima che il numero dei migranti irregolari nell'Ue è compreso tra 1,9 e 3,8 milioni. Questi numeri sono in aumento perché, in tempi di alta disoccupazione, migliaia di migranti sono privati del loro diritto al soggiorno e al lavoro senza poter far ritorno nel loro paese. Inoltre, la Ces stima che almeno 600.000 richiedenti asilo, su 2 milioni di arrivi dal 2013 a oggi, non abbiano ricevuto alcun documento. Circa un milione di persone non avrebbe una ragionevole aspettativa di ricevere protezione stabile, un permesso di lavoro e avrebbe invece l'aspettativa di entrare nelle fila del lavoro nero.

Le politiche e gli ordinamenti degli stati membri conducono, evidentemente, al lavoro sommerso o alla presenza irregolare (i due aspetti sono troppe volte collegati) e l'Unione Europea non è stata in grado di apporre correttivi agli ordinamenti e alle politiche nazionali.

La Ces denuncia da tempo la mancanza di iniziative di stampo sia umanitario che lavoristico che si preoccupino di dare un futuro ai migranti irregolari in Europa. La lotta alle false verità può essere una componente importante per superare le ritrosie politiche ad affrontare in modo pragmatico l'argomento.

Si dice che gli stranieri sono «illegali» perché attraversano le frontiere in modo irregolare. È vero che la mancanza di canali regolari di ingresso in Europa non aiuta a migliorare la situazione, ma il rapporto tra l'attraversa-

<sup>14</sup> Questa parte riprende alcuni passaggi dell'opuscolo della Confederazione europea dei sindacati e di UnionMigrantNet sugli immigrati senza documenti, pubblicata il 18 dicembre 2016 e disponibile sul sito [www.etuc.org](http://www.etuc.org)

mento irregolare delle frontiere e il soggiorno illegale non è così scontato come sembra. Le persone che lavorano con i migranti nella vita quotidiana – come testimoniano i punti di contatto UnionMigrantNet<sup>15</sup> – affermano che il soggiorno irregolare si materializza dopo un arrivo regolare. Le ragioni per cui gli stranieri diventano irregolari possono essere collegate alla modalità di concessione dei permessi (mancanza di trasparenza o di certezza del diritto nel trattamento delle domande), l’atteggiamento repressivo dei servizi per l’immigrazione, le tasse amministrative eccessive per l’ottenimento o il rinnovo dei permessi, i movimenti secondari verso un altro stato membro, la perdita del posto di lavoro o la trappola del lavoro sommerso. La necessità di fuggire la violenza domestica può anche essere un motivo per cui le donne immigrate, entrate con il ricongiungimento familiare, perdono il diritto al soggiorno.

Un’altra bugia è che i migranti sono troppi e che il nostro mercato del lavoro non è in grado di assorbire i lavoratori stranieri. Invero, il saldo migratorio in Europa è nullo o molto negativo in 12 Stati membri dell’Ue. paesi con un saldo migratorio positivo, negli ultimi due anni, sono quelli che hanno mostrato una maggiore solidarietà nei confronti dei richiedenti asilo<sup>16</sup>. L’Europa ha bisogno dei lavoratori, e non esclusivamente di lavoratori altamente qualificati. Alcuni settori sono caratterizzati dalla presenza dominante di lavoratori stranieri. Anche in assenza di canali di immigrazione regolare, un gran numero di immigranti irregolari continuano a lavorare in settori economici ad alta intensità di manodopera, come il turismo, l’agricoltura, l’edilizia, l’assistenza sanitaria e lavoro domestico. Questo è il motivo per cui i governi tollerano la presenza dei migranti irregolari, ma non vogliono regolarizzare la loro situazione.

I sostenitori della «post-verità» affermano che accogliere gli immigrati sarebbe troppo costoso per le finanze pubbliche. La verità è che l’esclusione di milioni di persone del circolo della solidarietà costa ai cittadini dell’Ue mol-

<sup>15</sup> Unionmigrantnet [www.unionmigrantnet.eu] è la rete europea, promossa dalla Ces, dei punti di contatto nazionali sindacali che forniscono assistenza ai lavoratori migranti e altre categorie di migranti e delle loro famiglie, al fine di promuovere la loro integrazione attraverso la partecipazione attiva nei sindacati. La sua Carta dei valori afferma che tutti i migranti e le loro famiglie meritano di essere assistiti nel loro processo di integrazione, a prescindere dal loro status giuridico. Secondo UnionMigrantNet, il principio della parità di trattamento è di fondamentale importanza per affrontare il corso di non discriminazione e di integrazione e per evitare il dumping sociale e per sostenere il processo di regolarizzazione.

<sup>16</sup> Dati Etuc su elaborazione di dati Eurostat.

to più della loro inclusione. Alimentare l'economia informale priva lo stato delle entrate fiscali. Negare ai bambini una formazione limita la partecipazione nelle loro comunità e impedisce di sviluppare a pieno il loro potenziale. L'economia informale è un ostacolo allo sviluppo ed è un ambiente in cui le organizzazioni criminali prosperano.

L'elenco delle bugie è più lungo ed è alimentato quotidianamente dal populismo e dalla xenofobia. Il movimento sindacale ha l'obiettivo di tener di conto dell'interesse di tutti i lavoratori.

In tanti paesi (in Italia, Francia, Spagna, Belgio, Olanda, Irlanda, Germania ecc.), i sindacati testimoniano un approccio all'immigrazione e all'integrazione basato sui diritti, in particolare per i migranti *sans papier*. I sindacati stessi sono un veicolo di integrazione e di opportunità per tutti i migranti, per organizzarsi e per difendere i propri diritti. Le esperienze di donne e uomini del sindacato ci dicono che attraverso il sindacato gli immigrati si mobilitano e diventano padroni del proprio destino. Grazie anche alla forza degli affiliati di origine straniera, i sindacati sono in prima linea nella lotta contro il lavoro nero, lo sfruttamento e il traffico di esseri umani. Il lavoro del sindacato con le popolazioni immigrate può essere maggiormente valorizzato. Ad esempio, i rapporti di lavoro irregolari di cittadini di paesi terzi denunciati dai sindacati dovrebbero portare alla regolarizzazione della posizione del lavoratore, grazie anche a una separazione netta (i cosiddetti *firewalls*) tra le autorità dell'immigrazione e gli ispettorati del lavoro (o altre autorità predisposte alla protezione del lavoro).

## 8.8 Alcune riflessioni conclusive sul ruolo del sindacato

L'azione del sindacato a favore dei migranti, sia sul luogo di lavoro che nella componente di servizio, testimoniata nella sua portata europea da UnionMigrantNet, si sta dimostrando cruciale per tenere le persone d'Europa ancorate ai valori fondamentali del lavoro e della convivenza civile. Valori che hanno sempre fatto del continente europeo l'avanguardia dello stato di diritto e del benessere diffuso.

Il ruolo del sindacato è cruciale in questo momento storico perché vi è una dilagante sfiducia nella capacità delle istituzioni europee e nazionali di saper gestire le politiche di asilo e dell'immigrazione. In assenza di risposte, e stimolate da un discorso politico fuorviante, le persone possono tendere a reagire in modo eccessivo rispetto alla reale portata della sfida da affrontare.

Contribuisce in modo decisivo anche lo stress che la crisi economica ha portato nelle fasce della popolazione a reddito basso e medio. Ma comunità divise e impaurite hanno molte meno possibilità di essere comunità di successo. Per combattere populismi e xenofobia il sindacato deve essere in grado di ristabilire la verità dei fatti, proporre un'analisi veritiera e avanzare soluzioni sostenibili. Il movimento sindacale ha sempre riconosciuto nella coesione e nelle qualità delle relazioni sociali la chiave della prosperità del continente europeo. Per questo il movimento europeo deve essere in grado, non solo di combattere tutto ciò che genera divisione, disgregazione sociale e odio ma anche il dovere, di rimuovere ogni forma di intolleranza che possa sorgere nelle proprie fila. Circa il 7% degli iscritti al sindacato ha origine straniera. Non in tutti i paesi, però, il sindacato ha investito sulla popolazione immigrata con la stessa energia e determinazione. L'affiliazione sindacale è, e deve divenire sempre più, uno dei canali di integrazione scelti dalla popolazione immigrata.

Al tempo stesso, il sindacato vedrà crescere leader sindacali di origine straniera e vedrà crescere nella propria base rivendicazioni nuove per diritti nuovi. Il sindacato è un laboratorio permanente del concetto di integrazione a due direzioni (nella dicitura inglese *two-way path to integration*). La «bidirezionalità» implica che l'immigrato si adatti alla comunità che lo ospita e, vivendo in quella comunità, al contempo egli stesso cambia la comunità ospitante. Molto spesso, le comunità ospitanti sono impaurite da questo secondo aspetto, ovvero del fatto di ritrovarsi in futuro diverse da ciò che sono attualmente, e pertanto tendono a rifiutare la sfida. Da qui l'intolleranza e il rigetto dell'immigrazione. Un atteggiamento per alcuni versi irrazionale ma che diventa preda delle forze populiste e irresponsabili che giocano con le paure delle persone per generare conflitti, alimentare paure per ricavarne vantaggi per i pochi che ne hanno un ritorno politico di breve termine. Se il sindacato cedesse ad analoghe tentazioni di chiusura rinegherebbe sé stesso.

Il sindacato invece è e deve rimanere un laboratorio di integrazione dove crescono percorsi di auto-organizzazione della popolazione immigrata secondo logiche di inclusione sociale e di integrazione. Se rimane fedele a sé stesso, il sindacato non solo porterà benefici alle persone che rappresenta ma avrà prestato un servizio lodevole a tutti i cittadini d'Europa.



## Capitolo 9

# La reti sindacali per la tutela dei migranti: l'esperienza nel bacino del Mediterraneo e in America del Sud

*di Sergio Bassoli*

### 9.1 Introduzione

L'esperienza che si vuole presentare in questo intervento, è relativa al lavoro realizzato – e in corso – da parte della Cgil, in due particolari regioni, quella che ruota attorno al Mediterraneo e quella latinoamericana.

Seguono alcune brevi riflessioni di carattere generale che servono da premessa, per una maggiore comprensione delle scelte fatte. Per punti:

1. Il nostro impegno nelle politiche internazionali a favore dei diritti dei migranti, profughi, rifugiati, richiedenti asilo, si inquadra nelle scelte e nelle esperienze che la Cgil ha fatto, a partire dall'inizio degli anni novanta del secolo scorso, quando abbiamo affrontato le prime migrazioni di massa dai paesi dell'est Europa e quindi dalla sponda sud del Mediterraneo.
2. Il passaggio da società che esporta manodopera e da sindacato che difende i diritti di chi emigra, a società che importa manodopera straniera e a sindacato che deve difendere i diritti di questi nuovi cittadini, ha determinato nella Cgil una riflessione politica, cambiamenti e innovazioni organizzative, modifiche statutarie, per raggiungere i livelli di integrazione che oggi abbiamo<sup>1</sup>.
3. La rigidità delle strutture sindacali sovranazionali e internazionali, e lo scarso se non nullo coordinamento tra di loro.
4. La predisposizione della maggioranza delle organizzazioni sindacali dei

<sup>1</sup> Le caratteristiche dei dati relativi alla presenza dei migranti nella Cgil sono presentati in altri interventi di questa pubblicazione, per cui rimandiamo al cap. 4 *infra*.

paesi di origine o di transito del flusso migratorio, a occuparsi prevalentemente dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori «nazionali».

5. La presenza di quadri legislativi nazionali particolarmente inadeguati, e spesso repressivi nei confronti dello «straniero».

Tutto ciò ha prodotto una condizione di ritardo e di impreparazione diffusa, che potremmo definire di sistema, nell'approccio al fenomeno migratorio di massa, da parte del movimento sindacale internazionale.

A questa fotografia, per completare il quadro, va affiancata un'altra immagine, il cui titolo potrebbe essere sintetizzato in: «la complessità», in quanto intreccio di cause e sommatoria di conflitti storici, dalle dimensioni crescenti del flusso migratorio a livello mondiale, quale prodotto della globalizzazione a trazione neo-liberale. Fenomeno che ha sua particolare concentrazione nel bacino del Mediterraneo, crocevia di uomini e donne provenienti da Asia e Africa, non solo diretti in Europa, come ci viene raccontato dai nostri media, ma attratti o meglio venduti al mercato del lavoro semi-schiavo nei paesi della regione del Maghreb e del Mashrek.

## 9.2 La cooperazione tra sindacati nella regione del Mediterraneo e dell'Africa sub-Sahariana

Con l'avvento delle rivoluzioni arabe si è aperta una nuova fase politica e di relazioni tra noi e le organizzazioni sindacali della sponda sud del Mediterraneo. Dal 2011 abbiamo assistito allo sgretolarsi di uno status quo caratterizzato da relazioni di subalternità, di dipendenza e di controllo delle organizzazioni sindacali da parte dei regimi dei diversi paesi della regione. Il fermento di quella stagione, non ha prodotto i cambiamenti politici sperati, con eccezione della Tunisia, ma ha aperto la strada a una nuova generazione di associazioni e di sindacati nati o emersi dall'anonimato e dalla emarginazione. Queste voci non hanno cessato di farsi sentire, incarnando la domanda latente e diffusa di libertà di espressione e di associazione, diritti civili, politici, economici, culturali e sociali. Una domanda di cambiamento che è stata intercettata dalla Confederazione Sindacale Internazionale (Csi) che si è subito schierata a sostegno di queste realtà sindacali, prima con un manifesto<sup>2</sup>, poi dando vita a una nuova struttura sub-regionale per la regione

<sup>2</sup> <http://www.arabtradeunion.org/en/about>

araba<sup>3</sup>. Un intento non privo di rischi e di ostacoli, ma coraggioso e necessario per offrire un punto di riferimento sovranazionale e un sostegno internazionale, alle forze sindacali emergenti. Come pure per dare una sponda alle vecchie organizzazioni sindacali, per il loro rinnovamento su basi democratiche e di effettiva rappresentanza sociale e, va detto, anche per offrire un'alternativa ad alleanze e aggregazioni regionali oramai non più presentabili e sostenibili.

In sintesi, ciò ha permesso l'avvio di una nuova fase di relazioni più sistematiche con i sindacati indipendenti e autonomi della regione a partire da Tunisia, Algeria, Egitto, Bahrain e il sostegno a nuove realtà di base e settoriali in Libia, impegnate nel difficile tentativo di costruzione di spazi democratici in quel paese.

### *I primi passi*

L'iniziativa sindacale sul tema dei migranti nasce dal sindacato tunisino che riprese dal cassetto una dichiarazione sottoscritta, da alcuni sindacati della regione araba ed europei, a conclusione di una conferenza realizzata a Hammamet nel novembre del 2009. Il nostro coinvolgimento in questo percorso ha avuto inizio con la firma dell'accordo di cooperazione bilaterale, Cgil-Uggt<sup>4</sup>, sottoscritto nell'aprile del 2011, dove il tema della difesa dei diritti dei migranti fu assunto come un impegno prioritario e comune.

Per il sindacato tunisino la questione dei migranti era strettamente legata al processo di democratizzazione in corso che non riusciva a dare risposte alle aspettative dei giovani delle regioni dell'interno che, dopo aver occupato le strade e le piazze, subendo la repressione della polizia di Ben Ali, si sono ritrovati nuovamente abbandonati, senza lavoro e con il rischio di subire vendette e ritorsioni da un apparato amministrativo e poliziesco riciclatosi nel nuovo corso politico. Con la conquistata libertà i giovani tunisini delle campagne preferivano prendere i barconi di notte da Zarziz, per l'Europa, rischiare la propria vita, piuttosto che rimanere a Kasserine o a Sidi Bouziz o a Kairawan, delusi e disperati. A questa emergenza sociale se ne è subito aggiunta una seconda: gli scomparsi in mare e la disperazione dei loro familiari, un dramma nel dramma.

<sup>3</sup> <http://www.ituc-csi.org/new-trade-union-body-takes-up-the>

<sup>4</sup> Union Générale Tunisienne du Travail (Uggt).

Queste emergenze sociali sono state le prime denunce e le prime richieste presentate negli incontri che dal 2011 si sono susseguiti<sup>5</sup> fino all'incontro di Casablanca (Marocco) nell'agosto del 2014, dove si decise di dar vita alla rete sindacale.

### *La costituzione della Rete*

Nasce così, da queste considerazioni, la Rete sindacale per i diritti dei migranti nel Mediterraneo e Africa sub-sahariana (Rsmms), a conclusione della conferenza di Casablanca, nell'agosto del 2014, alla presenza della rappresentante della Csi per la regione Araba, a cui hanno partecipato i rappresentanti di 13 organizzazioni sindacali, provenienti da dieci paesi. Nella riunione di Casablanca si è deciso un programma di lavoro e si è incaricato un «Comitato di pilotaggio»<sup>6</sup> coordinato dal sindacato tunisino, per animare la Rete, per dar corso alle attività concordate e per promuovere la partecipazione e l'adesione di altri sindacati non presenti a quell'incontro. In sostanza, la dichiarazione di Casablanca è il documento costitutivo della Rete<sup>7</sup>. Lo spirito e la volontà espresse nel documento sono quelle di massima apertura, senza gerarchie e regolamenti vari. Il collante è dato dal comune impegno ad assistere, proteggere, difendere i diritti dei migranti. Sin dall'inizio, e nelle varie riunioni preparatorie, si è ribadito in tutte le lingue (visto il consesso internazionale) che questo coordinamento non avrebbe dovuto configurarsi come una nuova struttura sovranazionale, con rischi di duplicazione o di interferenze con le strutture regionali e internazionali già esistenti<sup>8</sup>, ma che lo

<sup>5</sup> Gli incontri regionali preparatori sono: Dakar-Sénégal 07-08 ottobre 2013; Torino 21-22 ottobre 2013, Monastir Aprile 2014; Casablanca 7-8 agosto 2014.

<sup>6</sup> Il Comitato è coordinato dalla Ugtt (Tunisia) e composto da Cgil e dalla Confédération Française Démocratique du Travail (Cfdt) per il lato europeo, da Union Marocaine du Travail (Umt Marocco) e Confédération Générale des Travailleurs de Mauritanie (Cgtm Mauritania) per il Nord Africa, Comité d'Actions et de Réflexions Intersyndicales sur la Migration (Carism Senegal) e Union des Syndicats des Travailleurs du Niger (Ustn Niger) per l'Africa sub-Sahariana.

<sup>7</sup> È bene chiarire che la decisione di dar vita alla Rete, non ha prodotto alcun atto legale o impegno politico vincolante. La Rete non ha una sua configurazione giuridica, non ha uno statuto, non ha un regolamento, non ha quote associative. È un coordinamento volontario tra sindacati che condividono la necessità di cooperare tra di loro a favore dei diritti dei migranti.

<sup>8</sup> È importante segnalare che in tutte le riunioni preparatorie sono sempre state invitate le organizzazioni regionali: Confederazione europea sindacale (Ces) e Csi.

spirito e le finalità sarebbero state meramente operative, di coordinamento e di cooperazione.

In sintesi, la Dichiarazione di Casablanca, oltre a rappresentare il documento costitutivo della Rete, contiene raccomandazioni rivolte ai sindacati e richieste rivolte alle istituzioni nazionali e regionali. Ai sindacati si chiede essenzialmente di attrezzarsi, dando strutture con responsabili specifici per seguire le problematiche dell'immigrazione e in generale dei flussi migratori. Senza i quali, diventa di fatto, impossibile, partecipare attivamente allo sviluppo della Rete. Alle istituzioni nazionali è indirizzata la richiesta di ratificare le Convenzioni sui migranti dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil) e la Convenzione Onu del 1990 e di adeguare i quadri normativi nazionali per la loro implementazione che, come si può vedere dalla tabella n. 2, rappresenta una fotografia molto preoccupante per quanto riguarda la protezione dei diritti dei migranti. Solamente 2 stati su 14 hanno ratificato la principale convenzione Oil (n. 143), mentre i paesi del sud, hanno ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite, per i diritti dei migranti e delle loro famiglie, ma non le convenzioni dell'Oil, facendo intendere una politica di protezione dei diritti dei propri cittadini emigrati, ma una scarsa attenzione ai diritti degli stranieri immigrati nel proprio paese.

*Tab. 9.1 – Stato delle ratifiche nei paesi coinvolti nella Rete*

Paesi	C. 97 (Oil)	C. 143 (Oil)	C. Onu (1990)
<b>MENA REGION</b>			
Tunisia	-	-	-
Algeria	19-10-1962	-	21-4-2005
Egitto	-	-	19-2-1993
Marocco	-	-	15-8-1991
Libano	-	-	-
Mauritania	-	-	22-1-2007
<b>EUROPA</b>			
Italia	22-10-1952	23-6-1981	-
Francia	29-3-1954	-	-
Spagna	21-3-1967	-	-
Portogallo	12-12-1978	12-12-1978	-
Malta	-	-	-
Grecia	-	-	-

segue

Tab. 9.1 – segue

Paesi	C. 97 (Oil)	C. 143 (Oil)	C. Onu (1990)
<b>Africa sub-Sahariana</b>			
Senegal	-	-	9-6-1999
Mali	-	-	6-6-2003
Costa d'Avorio	-	-	-
Niger	-	-	18-3-2009

Fonte:???

Si chiede inoltre di consultare i rappresentanti dei lavoratori in sede di negoziato per gli accordi bilaterali, il monitoraggio e la valutazione degli stessi, in particolare sui programmi che prevedono la mobilità, denunciando l'approccio securitario e ricattatorio, dell'Unione Europea contenuto negli accordi ultimi sottoscritti con Marocco e Tunisia.

Mentre, si affida alle organizzazioni sindacali regionali dalla Ces alla Csi e alle altre aggregazioni regionali e sub-regionali africane, un ruolo di partenariato particolare per i momenti di monitoraggio e di valutazione delle politiche migratorie.

Oltre alle organizzazioni presenti alla riunione di Casablanca (vedi tab. 2), altri sindacati hanno risposto positivamente all'invito di partecipare a questo coordinamento, e altri, in particolare quelli africani, sono stati indirizzati a farlo, tramite il programma regionale della Fes di Tunisi che, in partenariato con la Ugtt sostiene questo processo sin dai suoi primi passi<sup>9</sup>.

Allo stato attuale le centrali sindacali che aderiscono a questa esperienza sono 27, provenienti da 16 diversi stati. La Fes di Tunisi, proprio per il suo costante sostegno, è di fatto un membro aggiunto alla Rete, come lo sono altri soggetti del nostro sistema Cgil, per l'impegno, per le specifiche competenze e per l'interesse dimostrato, come è il caso di Inca, Flai, Flc, Fondazione di Vittorio, Nexus, Progetto Sviluppo Piemonte. Le organizzazioni regionali e internazionali quali Ces, Csi, Ilo, Solidar, sono sempre invitate e sono considerate partner della Rete.

<sup>9</sup> La Fes (Federich Ebert Stiftung) tramite la sua sede di Tunisi ha in corso un programma regionale che già dal 2009 in partenariato con la Ugtt cerca di promuovere coordinamenti e cooperazione tra sindacati a livello nazionale e regionale. Il coinvolgimento dei sindacati africani nella Rete (Rsmms) è promosso, con molta determinazione, da questo programma della Fes.

Tab. 9.2 – *Composizione della Rete*

<b>Organizzazioni sindacali che partecipano alla Rete (Rsmms)</b>	<b>Paesi</b>	<b>Organizzazioni sindacali che partecipano alla Rete (Rsmms)</b>	<b>Paesi</b>
<b>Medio Oriente - Nord Africa</b>		<b>Africa sub-Sahariana</b>	
UGTT *	Tunisia	CARISM <sup>10</sup>	Senegal
SGATA – SNAPAP *	Algeria	CSTM*	Mali
EDLC, EFITU*	Egitto	UGTCI*	Costa d’Avorio
UMT*, CDT*	Marocco	USTN*	Niger
FENASOL	Libano		
CGTM*, CLTM	Mauritania		
<b>Europa</b>		<b>Altri soggetti che partecipano alla Rete</b>	
CGI*L, UIL	Italia	FES Sede Tunisia*, INCA*, NEXUS*, Fondazione Giuseppe Di Vittorio, OIL, CES, CSI*, Solidar, Progetto Sviluppo Piemonte	
CFDT*, CGT*	Francia		
CCOO, UGT, USO	Spagna		
CGTP	Portogallo		
GWU	Malta		
EKA Atene	Grecia		

(\*) *organizzazioni presenti a Casablanca*

Il piano di lavoro, per l’avvio della Rete, abbozzato nei suoi termini generali, e ambiziosi, nella stessa Dichiarazione di Casablanca, è diventato il punto di riferimento per i passi successivi della Rete.

### *Il nostro impegno per l’avvio della Rete*

Il nostro impegno per l’avvio della Rete ha visto sin da subito la creazione di un gruppo di lavoro che potesse mettere insieme competenze ed esperienze diverse e complementari del sistema Cgil. Area internazionale e Ufficio immigrati per il livello confederale, Inca per le competenze in Italia e in particolare per la presenza dei presidi in Tunisia, Marocco e Senegal, Flai Cgil per gli accordi bilaterali in corso con i sindacati della sponda sud del Mediterraneo, Nexus per i progetti di cooperazione avviati in Tunisia e Senegal, Progetto sviluppo Piemonte per l’interesse a creare un ponte con il Medi-

<sup>10</sup> Comité d’Actions et de Réflexions Intersyndicales sur la Migration: raggruppa 5 centrali sindacali senegalesi.

terraneo, Flc Cgil per la volontà di costruire un programma di scambio e di integrazione culturale tra scuole nel mediterraneo e, infine, Fondazione di Vittorio per le competenze e le attività di ricerca in corso sul tema dei migranti. Si è quindi configurato un vero e proprio gruppo di lavoro che ha seguito tutta la fase di costruzione della Rete, elaborando proposte e realizzando attività propedeutiche al suo avvio<sup>11</sup>.

La nostra attenzione si è concentrata in particolare sui seguenti aspetti:

- come comunicare tra organizzazioni sindacali di tre diverse regioni e continenti;
- quali sono i bisogni formativi di base;
- come organizzare la Rete; cercando di individuare delle proposte realizzabili per l'avvio e per il funzionamento del progetto della Rete.

Per il funzionamento della Rete la nostra proposta è sempre stata quella di dar vita a un coordinamento orizzontale, non gerarchico o burocratico, tra operatori sindacali<sup>12</sup> che, a partire dalla presenza nei luoghi di passaggio dei migranti, la presenza nei luoghi di lavoro e la presenza nelle sedi sindacali, potessero comunicare tra di loro, scambiare esperienze, intervenire per svolgere un'azione di assistenza o di tutela, dando vita a un sistema di cooperazione sindacale esteso e senza confini tra le due regioni interessate: Mediterraneo e Africa sub-Sahariana. Questo sistema come risposta alle richieste di intervento umanitario o di assistenza urgente, considerando gli operatori sindacali presenti nel territorio come tanti nodi della rete o *focal points*, come li abbiamo voluti chiamare.

Inoltre, occorre sviluppare un'idea e uno strumento in grado di superare le distanze per consentire agli operatori sindacali dal Niger a Ventimiglia o a Calais, di comunicare direttamente e con continuità, in modo tale che la Rete avesse una propria vitalità oltre le periodiche riunioni inter-regionali, costose e con scadenze semestrali o annuali. L'idea, semplice e per certi versi banale, è stata quella di utilizzare lo strumento del «*gruppo chiuso*», accessibile solamente per invito, sulla piattaforma digitale di Facebook. La proposta, inizialmente accettata più per rispetto che per altro, si è via via trasfor-

<sup>11</sup> Hanno partecipato al gruppo di lavoro: Sergio Bassoli (Area internazionale Cgil), Danesh Kurosh (Ufficio immigrati, Area politiche sociali Cgil), Claudio Piccinini (Inca), Sergio Gallo (Flai), Emanuele Galossi (Fondazione di Vittorio), Sabina Breveglieri (Nexus), Renzo Caddeo (Progetto Sviluppo Piemonte), Giusto Scozzaro (Flc).

<sup>12</sup> Questa impostazione, vale ricordarlo, non fu subito condivisa dal sindacato tunisino, molto legato a una impostazione più tradizionale e gerarchica.

mata nello strumento di comunicazione della Rete; risultando strumento pratico e accessibile a tutti quanti. Oggi, dopo due anni di funzionamento, conta con 92 utenti iscritti e membri della Rete, ogni giorno ospita scambi di informazioni e ha un archivio di oltre un centinaio di files tra dichiarazioni, ricerche, risoluzioni, comunicati stampa<sup>13</sup>. Anche la questione linguistica, vera e propria barriera comunicativa in un collettivo dove le lingue parlate, tra quelle cosiddette «passanti» e quelle autoctone, superano la decina, è stata in parte superata grazie alla possibilità di fare traduzioni *on line*, che consentono se non proprio una traduzione perfetta, per lo meno permettono di comprendere il contenuto dei testi inseriti e, per quelli di maggiore interesse, dar corso o richiedere una traduzione nell'idioma conosciuto.

Altro aspetto che sin dall'inizio di questa esperienza ci sembrò centrale per il suo successo, fu la questione dei bisogni formativi e delle diverse aspettative dei sindacalisti che partecipavano alle riunioni. Nel nostro gruppo di lavoro si pensò quindi di affrontare questo nodo partendo da una semplice indagine conoscitiva tra le persone che stavano partecipando alle riunioni regionali, per individuare bisogni e aspettative. La Fondazione di Vittorio, elaborò un questionario, che venne proposto e somministrato ai partecipanti alle riunioni e ai referenti per l'immigrazione dei diversi sindacati<sup>14</sup>.

Le conclusioni hanno messo in evidenza la comune volontà e necessità di operare in modo coordinato e il bisogno di formazione. Dalle risposte si sono pure evidenziati e confermati alcuni aspetti critici strutturali che condizionano e limitano lo sviluppo della Rete, quali:

- le difficili condizioni in cui si trovano a operare i sindacati africani e della sponda sud del Mediterraneo; sedi e mezzi disponibili solo nelle capitali, utilizzo di un computer limitato dai continui black out di energia elettrica e dalle difficoltà di collegamento a internet, costoso e non sempre presente;
- a queste limitazioni materiali, si somma la scarsa conoscenza del quadro normativo internazionale in materia di migranti e di diritti umani, e una limitatissima esperienza di pratiche sindacali concrete.

Questo quadro migliora leggermente per quanto riguarda la condizione e la formazione dei sindacati del nord Africa, ma rimane pur sempre un contesto di scarsa capacità operativa e di forte bisogno formativo.

<sup>13</sup> Il progetto è stato elaborato e il gruppo è amministrato dall'Inca nazionale.

<sup>14</sup> Al questionario hanno risposto 33 sindacalisti, in rappresentanza di 17 sindacati di 13 diversi paesi.

A seguito di queste attività propedeutiche e organizzative, si realizzarono momenti di dibattito negli incontri tenutisi a Monastir (aprile 2014), Casablanca (agosto 2014), accordando un calendario di attività, integrato nella dichiarazione di Casablanca, ma che solamente in parte, per le limitazioni finanziarie, si è potuto realizzare.

Da parte nostra, a sostegno del piano di sviluppo della Rete, abbiamo concentrato le nostre energie e risorse finanziarie per la realizzazione di due importanti attività:

- la formazione dei *focal point* nazionali per l’attivazione della piattaforma digitale (gruppo chiuso su Facebook), realizzata a Bruxelles<sup>15</sup> in collaborazione con la Csi;
- un momento di scambio di esperienze tra sindacati della sponda nord del Mediterraneo e di formazione per i nostri responsabili per l’immigrazione delle diverse sedi regionali e di categoria, realizzato a Torino, presso il Centro di Formazione dell’Oil, grazie al sostegno di Progetto Sviluppo Piemonte.

### *Proiezione della rete Rsmms*

La prospettiva della Rete è legata a molteplici variabili che interagiscono tra di loro.

Uno dei nodi centrali è dato dalla urgenza di rafforzare la capacità operativa dei sindacati della sponda sud del Mediterraneo. Senza una reale presenza fisica, data da un continuo presidio del territorio, e senza una formazione minima degli attivisti, operatori sindacali, l’azione è limitata alle capitali e alle sedi nazionali. Ma per affrontare e dare risposte concrete a questi aspetti strutturali, la buona volontà non è sufficiente. Occorrono risorse finanziarie e progetti di cooperazione pluriennali, raggiungibili solamente attraverso fondi e programmi pubblici, via Unione Europea, Agenzie di cooperazione internazionale, Oil ecc.

In questo senso il coordinamento e la condivisione di strategie con i livelli regionali, a partire dalla Ces e dalla Csi, diventano vitali.

<sup>15</sup> Il seminario si è realizzato nei giorni 9-10 di febbraio 2015, nella sede della Csi, in collaborazione con la responsabile delle politiche per i migranti. In quell’occasione si è avuto anche il primo incontro e scambio di esperienze con il progetto UnionMigrantNet, della Ces. Mentre Solidar ha facilitato incontri con gli uffici delle Politiche esterne e le Politiche di vicinato della Commissione europea.

In particolare, va ricordato che parallelamente alla creazione della Rete Rsmms, a Bruxelles la Ces, grazie a un progetto cofinanziato dalla Commissione europea, ha promosso un portale per facilitare l'assistenza a lavoratrici e lavoratori stranieri presenti negli stati membri, coinvolgendo i sindacati affiliati. Esperienza che è sfociata nella costituzione di un nuovo coordinamento sindacale europeo, denominato «UnionMigrantNet»<sup>16</sup>, interfaccia ideale della rete Rsmms.

Ed è proprio questa la direzione che vorremmo fosse condivisa dall'insieme della Rete Rsmms, ipotizzando un coordinamento a due piani, armoniosamente sovrapposti:

- un coordinamento tra realtà regionali dato da Ces, Csi-paesi Arabi e Csi Africa;
- un coordinamento tra sindacati delle diverse regioni (Europa, Medio Oriente, Nord Africa, Africa sub-Sahariana) attivi nell'assistenza, nell'accoglienza, nella tutela dei diritti umani e del lavoro per migranti, profughi e richiedenti asilo.

Così facendo diventerebbe più visibile agli occhi delle istituzioni l'impegno, l'affidabilità e la capacità d'azione delle organizzazioni sindacali per contrastare le violazioni dei diritti e il mercato di esseri umani che controlla e sfrutta illegalmente le rotte migratorie.

### 9.3 Il percorso avviato in America del Sud

Il nostro rapporto con il sub-continente latinoamericano sulla questione migratoria ci riporta immediatamente alla emigrazione italiana ed europea che dal secolo XIXesimo ha contribuito a popolare le repubbliche formatesi con l'indipendenza dai regni di Spagna e di Portogallo. Un processo di immigrazione di dimensioni straordinaria, che ha dato vita all'incontro tra polacchi, tedeschi, slavi, mediterranei, arabi, asiatici, discendenti dei colonizzatori ed etnie indigene pre-colombiane, producendo una contaminazione culturale che ha portato alla definizione di società multietniche e di nuove identità nazionali, come quella brasiliana, argentina, uruguayana, impossibili ad aversi senza questo importante contributo degli immigrati e del loro carico di culture diverse.

<sup>16</sup> Non ci soffermiamo su questa esperienza perché trattata in un altro articolo della presente pubblicazione.

Ma il sub-continente che va dal Rio Grande alla Patagonia, e in particolare la regione dell'America del Sud, vivono oggi un processo di mobilità interna, di flussi migratori dai paesi poveri dell'area andina, in particolare Bolivia, Perù, Ecuador, dal Paraguay, e dai paesi con conflitti interni come è il caso di Colombia e Venezuela, verso i paesi emergenti come sono Brasile, Argentina, Cile e Uruguay che, secondo i dati della Cepal<sup>17</sup>, corrisponde a circa 7-8 milioni di persone (migrazione interna, sud-sud). Un fenomeno che si ripete anche nella regione centro americana, dove l'alternativa alla migrazione verso il nord, Stati Uniti e Canada, molto attrattiva ma costosa e molto pericolosa, è quella interregionale, da Nicaragua al Costa Rica, dal Guatemala e dal Salvador al Messico.

Circa un quarto del dato complessivo, di poco inferiore a 30 milioni di cittadini latinoamericani, sempre secondo le stime della Cepal, che oggi vivono in un altro paese diverso da quello di nascita, quindi emigrati. Una cifra che corrisponde, al 4% circa della popolazione del sub-continente. Le altre due direzioni del flusso emigratorio sono rivolte al sub-continente del Nord America, Usa e Canada, e in minor parte verso l'Europa.

Il flusso migratorio latinoamericano verso l'Europa ha una sua forte concentrazione in Spagna, per ovvi motivi storici, e subito dopo viene l'Italia, con una crescita nei primi anni del secolo XXI, come si può vedere dalla tabella n. 3.

*Tab. 9.3 – Immigrati latinoamericani nell'Unione Europea 2013*

<b>Paese</b>	<b>In milioni</b>	<b>%</b>
Spagna	2,200	53,00%
Italia	0,630	15,00%
Regno Unito	0,368	9,00%
Francia	0,279	7,00%
Olanda	0,260	6,00%
Portogallo	0,169	4,00%
Altri paesi	0,264	6,33%
<i>Totale</i>	<i>4,170</i>	<i>100,00%</i>

*Fonte: Oim 2015<sup>18</sup>*

<sup>17</sup> Comisión Económica para América Latina (Cepal), Serie Población y Desarrollo n. 109, 2, *Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña*, 2014.

<sup>18</sup> Elaborazione estratta da: Dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe (Alc) y entre Alc y la Unión Europea, Oim, Mayo 2015 (Progetto finanziato dalla Ue).

Di certo le dimensioni del flusso migratorio interno al sub-continente latinoamericano, come già detto, stimato in 7-8 milioni di persone, non sono quelle che conosciamo in Europa e nel bacino del Mediterraneo, ma trattasi di un fenomeno in crescita, accentuatosi dal 2008, anche a seguito della crisi finanziaria globale, che ha determinato il rientro di quasi un milione di migranti dalla sola Spagna, come si può vedere dal tabella sottostante (tabella n. 4), e dalla richiesta di mano d'opera, derivante dalla crescita delle economie di Argentina, Cile, Brasile e Uruguay.

*Tab. 9.4 – Migranti latinoamericani in entrata e in uscita dalla Spagna (2002-2013)*

<b>Presenza immigrati da ALC in Spagna</b>	<b>Immigrati periodo 2002-2013</b>	<b>Immigrati usciti periodo 2002-2013</b>	<b>% immigrati usciti periodo 2002-2013</b>
Caraibi	219.200	57.000	26,00%
America Centrale	166.300	62.400	37,52%
Regione Andina	1.216.900	495.400	40,71%
Cono Sud	668.100	333.700	49,95%
<i>Totale</i>	2.270.500	948.500	41,77%

*Fonte: Oim 2015<sup>19</sup>*

Quello che potrebbe sembrare un paradosso, nazioni e società fondate sull'inclusione degli immigrati, oggi si trovano impreparate ad affrontare un nuovo ciclo e una nuova presenza di immigrati. A parte il caso della Repubblica d'Argentina, che pur non avendo ratificato convenzioni Oil, ha una legge sull'immigrazione progressista e inclusiva<sup>20</sup>, gli altri stati non hanno un quadro legislativo adeguato, scarse sono le ratifiche delle convenzioni Oil. Mentre, invece, la ratifica della Convenzione Onu sui diritti dei migranti e delle loro famiglie, è da intendersi ancora una volta come una visione nazionalista, per la difesa dei diritti dei propri cittadini emigrati e non per la tutela dei cittadini stranieri immigrati nel proprio paese. Ciò che abbiamo registrato negli incontri e nei colloqui con i dirigenti sindacali latinoamericani è la loro difficoltà a gestire la presenza di immigrati nei luoghi

<sup>19</sup> *Ibidem.*

<sup>20</sup> In Argentina la Ley Nacional de Migraciones n. 25.871 del 2004 si rifà al concetto di Patria Grande, proprio dei *libertadores* dalla colonia spagnola come Simon Bolivar e José de San Martín, per una idea di unità politica di tutto il sub-continente.

di lavoro dove si concentrano gli immigrati. Le comunità locali manifestano tendenze a chiudersi, quasi razziste o xenofobe<sup>21</sup>. I sindacati, senza un quadro normativo di riferimento, e senza una esperienza diretta, faticano ad andare oltre alle dichiarazioni di solidarietà<sup>22</sup>.

*Tab. 9.5 – Ratifica delle convenzioni internazionali per i diritti dei migranti nei paesi del Sud America e della Regione andina*

Paesi	C. 97 Oil	C. 143 Oil	C. Onu 1990
Argentina	-	-	23/02/1907
Bolivia	-	-	12/10/2000
Brasile	18/06/1965	-	
Cile	-	-	21/03/2005
Colombia			24/05/1995
Ecuador	05/04/1978	-	06/02/2002
Paraguay	-	-	23/09/2008
Perù	-	-	14/09/2005
Uruguay	18/03/1954		15/02/2001
Venezuela	09/06/1983	17/08/1983	4/10/2011(*)

(\*) firmato ma non ancora ratificato

### *I presidi Inca Cgil in America Latina: una storia da rinnovare*

Per noi, America del Sud significa anche la storica presenza del nostro patronato Inca, che da oltre sessant'anni<sup>23</sup> svolge le proprie attività di assistenza agli italiani emigrati in quella regione e ai discendenti di quegli emigrati che hanno mantenuto legami di cittadinanza con il paese d'origine. Una rete di uffici e di presidi<sup>24</sup> del sindacato che rappresentano un patrimonio di relazioni, di conoscenze e di competenze da valorizzare e da rinnovare nel

<sup>21</sup> Per esempio, la presenza di immigrati afro-discendenti, proveniente dalla Colombia in Cile, da Haiti in Brasile, dalla Repubblica dominicana in Uruguay, ha creato nei media locali e nelle comunità locali reazioni di ostilità e di discriminazioni nei confronti di queste persone.

<sup>22</sup> La stessa Confederazione dei Sindacati delle Americhe (Csa) ha inserito tra i quattro obiettivi della sua piattaforma programmatica del Congresso di Foz de Iguazù (2012), la tutela dei diritti dei migranti.

<sup>23</sup> Il primo presidio Inca in America latina risale al 1955 in Argentina.

<sup>24</sup> Uffici e presidi Inca Cgil in America Latina: Argentina 16, Venezuela 4, Brasile 3, Cile 1, Uruguay 2, Perù 1, Colombia 1.

contesto attuale, dove i flussi migratori e l'assistenza individuale assumono caratteristiche e utenti diversi, rispetto al passato, dove il fenomeno migratorio ha oramai una dimensione globale e la tutela dei diritti, se la si vuole universale, deve essere anch'essa globale.

Il contesto dell'America del Sud, per le sue caratteristiche in parte sopra descritte, per questa nostra presenza e radicamento storico, per la presenza di organizzazioni sindacali più vicine di ogni altra esperienza continentale a quella europea, ci hanno fatto vedere la possibilità di avviare un percorso di cooperazione, tra il nostro «sistema Cgil per le tutele collettive e individuali», la Csa e i sindacati dell'America del Sud, orientato a un insieme di obiettivi tra di loro interdipendenti, di medio e di lungo periodo:

- trasferire la nostra esperienza pluridecennale in materia di tutela collettiva e individuale per lavoratori e lavoratrici migranti ai sindacati locali;
- preservare il nostro insediamento nella regione attraverso una maggiore cooperazione con i sindacati locali;
- avviare una cooperazione tra sindacati all'interno di una dimensione regionale, com'è quella del Mercosur, per replicarla ad altre realtà regionali, Centro America, e quindi collegarla alle altre dimensioni regionali, Europa, Mediterraneo, Africa sub-Sahariana ecc. con proiezione alla dimensione globale<sup>25</sup>.

Queste idee sono maturate e sono state il frutto di incontri e di discussioni tra la Cgil, la Csa e in particolare con la Central Única dos Trabalhadores (Cut) del Brasile e con il Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (Pit Cnt) dell'Uruguay, per poi coinvolgere anche il sindacato argentino nelle due espressioni della Central de Trabajadores de Argentina (Cta)<sup>26</sup>. Parallelamente, su iniziativa del Dipartimento internazionale, si è costituito un gruppo di lavoro che ha visto la partecipazione dell'Ufficio immigrati nazionale, dell'Inca nazionale, delle strutture regionali Cgil di Lombardia e di Emilia Romagna, della Camera del lavoro metropolitana di Milano, delle organizzazioni di cooperazione Nexus e Progetto Sviluppo Piemonte.

<sup>25</sup> Il pensiero di fondo è lo stesso che spinse il sindacato italiano a promuovere l'assistenza e la tutela dei diritti dei migranti italiani nel mondo, una visione globale che, unita al principio dell'universalità dei diritti, dovrebbe oggi essere rivolta ai migranti, in quanto tali, senza distinzione di nazionalità.

<sup>26</sup> Come è noto, la Cta nel 2011 si è divisa in due fazioni, per poi dar luogo, nel 2015 a due diverse centrali sindacali, la Cta de los trabajadores, e la Cta autónoma.

### *L'avvio della cooperazione in Brasile*

Nel 2012 a San Paolo, si è avviato un progetto pilota di collaborazione tra i diversi attori sociali e istituzionali, per la difesa dei diritti dei migranti. Il partner sindacale di questa sperimentazione è la Cut, il sindacato più strutturato e consolidato della regione latinoamericana, ma che sulla questione dei migranti, nel 2012, non aveva alcuna struttura o responsabile dedicato al tema dei migranti, delegando l'assistenza e la tutela a organizzazioni non governative come la Caritas e il Cdhic (Centro de Dereitos Humanos e Ciudadania do imigrante)<sup>27</sup>. In accordo con il Dipartimento delle relazioni internazionali della Cut, nel febbraio 2013<sup>28</sup>, abbiamo presentato la nostra esperienza sindacale e dei servizi, in una assemblea dei dirigenti di 26 Cut statali.

La tappa successiva è stata la visita in Italia di una delegazione della Cut e della Csa, per far conoscere direttamente e sul campo, il nostro modello organizzativo e dei servizi, nelle strutture confederali e dell'Inca nazionali, quindi a Bologna, Milano e Torino.

Da queste visite è nata l'idea di aprire uno spazio per l'accoglienza e per offrire orientamento e servizi agli immigrati presenti a San Paolo, nella sede Inca di San Paolo, come prima esperienza concreta di cooperazione per avvicinare e fornire orientamento alle comunità di immigrati presenti nell'area metropolitana di San Paolo, in prevalenza provenienti dal Paraguay e dalla Bolivia.

Lo stesso percorso, è stato intrapreso con la Cut dello stato di Rio Grande do Sul, regione di forte concentrazione di discendenti di immigrati italiani e oggetto, oggi, di una nuova immigrazione di lavoratori e lavoratrici dal vicino Paraguay, ma anche dalla presenza di comunità caraibiche come haitiani e dominicani, oltre a immigrati provenienti da Africa e Asia, in particolare dal Senegal, dal Ghana, dalla Somalia, dall'Angola, dal Bangladesh e dalla Cina. Il percorso avviato a Rio Grande do Sul ha visto il coinvolgimento della Cgil dell'Emilia Romagna e di Nexus, con la realizzazione di un interessante seminario internazionale sul fenomeno migratorio<sup>29</sup> a cui hanno partecipato rappresentanti dei sindacati del Paraguay, dell'Uruguay e dell'Argentina e i responsabili delle sedi Inca di quei paesi.

<sup>27</sup> <http://www.cdhic.org.br/>

<sup>28</sup> Sao Paolo, 26 febbraio 2013: Seminário Internacional «O Fenômeno das Migrações e seus impactos para o mundo do trabalho».

<sup>29</sup> Porto Alegre, 28 novembre 2014, seminario «La lotta per i diritti non ha frontiere».

Quindi, si è realizzata una seconda visita di studio in Italia con due sindacaliste della Cut di Rio Grande do Sul, ripetendo l'esperienza già realizzata in precedenza con la Cut per San Paolo.

Da questi scambi, si è accordato di aprire uno sportello congiunto, Cut – Inca, in una sede del sindacato brasiliano nella città di Porto Alegre, capitale dello stato di Rio Grande do Sul, per seguire il sindacato locale nell'assistenza a nuove comunità di immigrati provenienti da Haiti e dall'Africa, con maggiori difficoltà di integrazione rispetto agli immigrati di provenienza paraguayana e andina.

In entrambe le esperienze si sono prodotti materiali informativi sui diritti dei migranti in Brasile e alle convenzioni internazionali. Tutto ciò ha avviato un processo di collaborazione tra il sindacato locale, l'associazionismo, le istituzioni e i nostri presidi Inca con una funzione di accompagnamento e di formazione che sta consentendo al sindacato brasiliano di strutturarsi progressivamente, passo dopo passo, per affrontare queste nuove sfide e per accreditarsi come attore sociale nei tavoli di dialogo con le istituzioni.

### *Il coordinamento con le centrali sindacali argentine*

Lo stesso percorso, è stato avviato in Argentina<sup>30</sup>, con la collaborazione in alcune città, dove è stato possibile condividere spazi e la presenza dell'Inca, per l'attenzione ai migranti, per poi ampliare, progressivamente, questa collaborazione con le tre centrali argentine: la Cgt, la Cta de los Trabajadores, la Cta Autónoma, che, a loro volta, hanno intrapreso un percorso di coordinamento su questa materia.

Come già segnalato, l'Argentina rappresenta il paese dell'America del Sud che, in questa fase storica, ha attratto più immigrati dai paesi del sub-continente, le stime ufficiali indicano in circa 1,6 milioni gli immigrati registrati, ma molto probabilmente il numero è superiore per la presenza di stagionali e di irregolari impiegati nei laboratori clandestini della grande periferia metropolitana di Buenos Aires.

Nel corso del 2016, a seguito del seminario regionale realizzatosi a Buenos Aires, si è raggiunta una intesa con le tre centrali sindacali argentine e

<sup>30</sup> Tenendo conto della particolare realtà sindacale di quel paese e della nostra storica relazione con la Cta, che, come si diceva, dal 2011 al 2015 ha vissuto una profonda frattura interna, risolta solamente con la definitiva separazione nelle due Cta attuali: Cta de los Trabajadores, Cta Autónoma.

l'Inca Cgil Argentina, per realizzare attività congiunte d'informazione rivolte alle comunità d'immigrati. Il primo risultato di questa collaborazione è stata la pubblicazione di un pieghevole distribuito tra le comunità di immigrati nella capitale Buenos Aires e nelle zone di frontiera con Bolivia e Paraguay, zone di grande passaggio dei migranti.

*La dimensione regionale: la collaborazione con la Csa*

Come già segnalato, per la Csa, la questione dei migranti è stata oggetto di un dibattito nel corso del suo II Congresso<sup>31</sup>, con il conseguente inserimento del tema nella piattaforma programmatica, impegno ripreso poi nella proposta di sviluppo sostenibile per le Americhe<sup>32</sup>, e nel III Congresso, con una apposita risoluzione<sup>33</sup>.

Nel corso di questi anni abbiamo accompagnato la Csa nella costruzione della sua politica a favore dei diritti dei migranti, partecipando a vari seminari regionali, dove abbiamo presentato la nostra esperienza di tutela collettiva e individuale, per poi promuovere congiuntamente, un appuntamento seminariale, per la costituzione del coordinamento sindacale della Csa per i diritti dei migranti. Questo evento si è realizzato a Buenos Aires, nella suggestiva sede del Museo dell'Immigrazione, nel mese di settembre del 2015, a cui hanno partecipato i sindacati di Argentina, Brasile, Cile, Paraguay, Colombia, Uruguay, Però che, dopo aver presentato dei rapporti sul quadro legislativo, sulle caratteristiche del flusso migratorio e dell'azione sindacale, in ogni singolo paese, hanno sottoscritto la dichiarazione che ha dato vita al coordinamento sindacale latinoamericano per i diritti dei migranti.

In questo modo la Csa sta costruendo una rete sindacale con due coordinamenti sub-regionali:

- regione America del Sud;
- Centro America e Caraibi<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> <http://www.csa-csi.org/Include/ElectosFileStreaming.asp?FileId=2139>.

<sup>32</sup> <http://www.csa-csi.org/Include/ElectosFileStreaming.asp?FileId=2227> p. 37.

<sup>33</sup> <http://www.csa-csi.org/Áreas-de-Actuación-eje-2—Trabajo-Decente-y-Libertad-Sindical-Trabajadores-as-Migrantes-11249>.

<sup>34</sup> Il coordinamento sindacale in Centro America (Comité intersindical regional por la defensa de los derechos de las personas trabajadores migrantes (Ci-regional) è stato possibile grazie al sostegno della Fes e del programma regionale Actrav/Oit; ha la sua sede in Costa Rica.

Ciò gli permetterà di avere una visione dei flussi migratori di tutto il sub-continente americano e con proiezione alla dimensione continentale, con il coinvolgimento dei sindacati degli Usa e del Canada. Un processo organizzativo che richiede tempo e formazione, ma che oramai è entrato nell'orizzonte della Csa e che anche noi sosteniamo perché riteniamo di somma importanza la costruzione di una rete sindacale globale in grado di dare risposte globali al tema della migrazione.



■ SEZIONE III ■

APPROFONDIMENTI





## Capitolo 10

### Il ruolo dell'Inca all'estero nel quadro delle politiche Cgil sulle migrazioni

*di Andrea Malpassi*

Le attività, le iniziative e anche le modalità organizzative dell'Inca all'Estero non possono ritenersi esclusivamente «esercizio» della tradizionale attività di patronato (così come definita dalla legge italiana e permessa poi dalle singole leggi nazionali), ma si inseriscono – oggi e da sempre – nell'ampio ventaglio delle politiche sindacali della nostra organizzazione rispetto ai temi della mobilità dei cittadini e dei lavoratori. Del resto, è proprio questo l'approccio sostanziale di tutta l'attività dell'Inca: garantire – attraverso gli strumenti e le opportunità della tutela individuale sui temi dei diritti sociali e di cittadinanza – la piena sindacalizzazione delle persone assistite e, contemporaneamente, fornire alla Confederazione temi, studi, argomenti per lo sviluppo e l'applicazione delle proprie politiche di ambito sindacale. Da queste modalità di approccio, non potevano certo restare esenti la nostra attività all'estero e, più in generale, l'impegno del patronato sui temi legati alle migrazioni.

#### 10.1 Come nasce la nostra presenza

Come noto, nel secondo dopoguerra la legge istitutrice dei patronati prevede e permette anche attività all'estero, a favore dei nostri concittadini emigrati. Sono quelli gli anni della grande ripresa del fenomeno migratorio in Italia. Accanto alla migrazione interna, soprattutto dal Sud e verso le aree urbane e industriali, riparte un imponente flusso di trasferimenti verso altre nazioni estere (pari a quello dei primi del Novecento). Le mete di emigrazione estere sono le solite: i paesi più ricchi dell'Europa Nord-Occiden-

tale, gli Stati Uniti e il Canada, ma anche nuovamente l'America Latina e l'Australia. È una migrazione che ha spesso caratteristiche «definibili»: si va verso una meta precisa per raggiungere famiglie o comunità di compaesani già trasferitisi e insediatasi, si ha (o meglio: si pensa di avere) un'idea precisa su quale lavoro ci aspetterà, il trasferimento è vissuto come «a tempo indeterminato» e – a fronte di una diffusa non conoscenza della lingua, delle leggi, della società e della cultura dei paesi in cui ci si trasferisce – si immagina di poter contare proprio su quella «rete» di sostegno dato dalla propria famiglia o dalla propria comunità già insediatasi. In molti casi – come ad esempio la migrazione verso il Belgio in seguito agli «Accordi sul Carbone» – si tratta di spostamenti «incentivati», quasi sempre favoriti da una «propaganda» allettante: in ogni caso, le realtà che accolgono i nostri concittadini emigrati sono sempre ben diverse da quelle auspiccate, previste o raccontate.

Nell'avviare la propria attività all'estero, l'Inca parte proprio dai profondi bisogni dei nostri emigranti. Sebbene la legge sui patronati riconosca e rimborsi solo alcune attività specifiche (soprattutto in ambito di diritto previdenziale in regime di convenzione con l'Italia), l'Inca si muove per diventare un punto di supporto totale, promuovendo o partecipando a tutte le realtà associative che – in quegli anni – vedono gli italiani all'estero organizzarsi in base all'appartenenza politica o – soprattutto – alla propria origine regionale italiana. Partendo dalle condizioni materiali dei nostri concittadini emigrati, spesso durissime, l'Inca si attiva per realizzare la loro piena integrazione nei diversi paesi di emigrazione, a cominciare dall'aiuto con la lingua «straniera» (spesso sconosciuta), nel rapporto con le istituzioni locali e con le eventuali difficoltà legali (rispetto al diritto del lavoro, di ingresso e di residenza). Proprio per realizzare una piena integrazione dei lavoratori, l'Inca stabilisce progressivamente relazioni sempre più solide con le forze sindacali locali vicine alla Cgil: è un fatto essenziale che – da allora e ancor oggi – l'Inca promuove la piena sindacalizzazione dei nostri concittadini emigrati attraverso l'iscrizione e la partecipazione attiva alla vita dei sindacati locali, paese per paese.

La vita e l'attività dell'Inca all'estero si intreccia con tutte le più importanti vicende che hanno coinvolto la nostra emigrazione. Nelle terribili tragedie sul lavoro (esemplare è il dramma di Marcinelle del 1956), l'Inca è accanto alle vittime e alle loro famiglie, garantendo assistenza concreta e legale nei rapporti con i datori di lavoro e con le istituzioni locali, promuovendo e sviluppando nel mondo un'attenzione alla sicurezza sul lavoro e alle ma-

lattie professionali rispetto ai lavoratori migranti. Spesso è proprio a partire da iniziative dell'Inca (studi, ricerche, iniziative politiche e giudiziarie) che – in molti paesi – anche le organizzazioni sindacali locali e, successivamente, le istituzioni hanno sviluppato un'attenzione su questi temi.

L'Inca, con le sue strutture all'estero, è nelle lotte per la democrazia dei lavoratori dell'America Latina, durante i bui anni delle dittature. Oltre a un ruolo di promozione della cultura dei diritti del lavoro e della democrazia, l'Inca cerca in quegli anni di aiutare materialmente quanti sono vittime delle persecuzioni; non è un caso se, per molti anni, Angela Lita Boitano (presidente dell'associazione Familiares de desaparecidos) è stata membro dell'Associazione Inca Argentina e se, ancora oggi, molti dirigenti locali dell'Inca in America Latina sono stati tra i promotori del cosiddetto «Processo Condor» (il processo contro i responsabili delle stragi in Argentina, Bolivia, Uruguay e Cile durante le dittature degli anni settanta-ottanta, nelle quali rimasero vittime anche molti cittadini italiani). Fin da subito, più in generale, l'Inca partecipa a tutte le iniziative di sostegno ai lavoratori italiani migranti vittime di discriminazioni sociali, contrattuali, culturali – negli Stati Uniti, in Germania, in Svizzera ecc. – sempre perseguendo l'obiettivo della piena integrazione attraverso il riconoscimento e il rispetto dei diritti dei lavoratori.

## 10.2 I cambiamenti nella società e nella migrazione cambiano l'Inca

Nel corso degli anni, l'Inca riesce a costruire una rete all'estero che conta oggi presenze in oltre trenta paesi, con 90 uffici formalmente stabiliti e alcune centinaia di permanenze, oltre un migliaio tra operatori, membri delle associazioni a noi convenzionate, corrispondenti e volontari. Una presenza capillare nell'Europa Occidentale, nelle Americhe, in Australia: in tutti i luoghi, cioè, della «migrazione tradizionale» degli italiani.

Dagli anni novanta, però, l'Italia si scopre quasi improvvisamente a essere diventato non più solo paese di emigrazione, ma anche di immigrazione: in un crescendo significativo di arrivi, anno per anno, e di conseguenti modifiche normative, il tema dell'immigrazione e dell'assistenza a cittadini di altri paesi investe i nostri uffici, le nostre strutture, anche le nostre formule organizzative. L'Inca, rispetto a come comportarsi e attrezzarsi, ha un quadro di riferimento ben chiaro, strutturato sui valori della Cgil e sulla nostra esperienza all'estero con i cittadini italiani emigrati: promuovere la piena inte-

grazione degli stranieri in Italia, combattere per il pieno riconoscimento dei loro diritti di lavoratori e di cittadini – in un piano totalmente egualitario con i lavoratori e i cittadini «autoctoni» –, favorire il loro pieno inserimento nella vita e nelle strutture del nostro sindacato. Anche per questo nasce il bisogno di avviare strutture nei paesi di origine della migrazione: nascono allora le sedi in Marocco, in Tunisia, in Senegal e – più recentemente – in Romania, sedi che operano soprattutto per i lavoratori di quei paesi che vivono o hanno vissuto in Italia. Proprio per lo scopo nuovo e particolare di questi nostri «insediamenti», questi avvengono tutti in collaborazione innanzi tutto con la Confederazione e, spesso, con le categorie maggiormente coinvolte dai fenomeni migratori (Fillea e Flai per prime).

Negli ultimi anni, però, a mutare profondamente è anche il contesto, le caratteristiche e i numeri della migrazione italiana. L'emigrazione cosiddetta «tradizionale», quella che mosse i passi dal secondo dopoguerra fino a tutti gli anni Sessanta, ha ormai raggiunto pressoché ovunque eccezionali livelli di integrazione nei diversi paesi verso cui si è diretta. Ciò vale ad esempio per i nostri concittadini allora emigrati, ciò vale ancor di più per i loro discendenti. Laddove questo fenomeno di integrazione è rimasto più difficile e farraginoso per motivi economici o culturali, come ad esempio in alcune aree della Svizzera e della Germania, i lavoratori emigrati hanno spesso fatto ritorno nella madrepatria.

La cosiddetta «nuova emigrazione» può invece considerarsi ormai un fenomeno di massa. Questo processo – avviato nel ultimo decennio – si è via via accresciuto in modo esponenziale. Complici la caduta delle frontiere nazionali in ambito europeo e i progetti di studio all'estero sempre più diffusi, la facilità crescente negli spostamenti e la crisi economica, quella che all'inizio era stata erroneamente battezzata come «fuga dei cervelli» (un'espressione infelice, quasi allusiva di una realtà comunque elitaria e quasi privilegiata della migrazione giovanile), è presto diventato un «fiume» di decine e decine di migliaia di giovani che, ogni anno, lasciano le proprie nazioni alla ricerca di un posto di lavoro, non necessariamente molto qualificato. In tempi ancora più recenti, non si tratta più nemmeno solo di un fenomeno «giovanile», ma di un vero e proprio nuovo «esodo» intergenerazionale. Le cifre sono impressionanti: nei registri dell'Aire (il registro italiano dei concittadini residenti all'estero) sono ogni anno alcune centinaia di migliaia i nuovi iscritti: ma, soprattutto, la maggior parte dei nostri nuovi emigrati non risultano da queste cifre. Basta prendere alcuni esempi: la differenza tra nuovi iscritti all'Aire e dati forniti da istituzioni locali (prefetture, municipalità, ministeri

degli Interni, assicurazioni sanitarie ecc.) per comprendere che, in molte realtà, il rapporto tra nuovi «censiti» e nuovi arrivi reali è di uno a quattro. Uno a quattro. Da ciò si evince facilmente perché l'Italia, in questi ultimi anni, è tornata a essere un paese la cui bilancia tra emigrazione e immigrazione è tornata a pendere dalla parte della prima.

Le differenze con l'emigrazione del passato sono molte ed evidenti: basti segnalare la natura particolarmente mobile e incerta degli «spostamenti», che spesso avvengono solo per brevi periodi, ancora più spesso coinvolgono diversi paesi stranieri; assai raramente il primo impiego trovato all'estero è quello «definitivo»; la «migrazione» non è vissuta come scelta immutabile di trasferimento in un'altra realtà nazionale e, in generale, le condizioni iniziali di inserimento sono più favorevoli rispetto a quelle che incontravano i lavoratori migranti in passato. I problemi sono iniziati con il restringimento prima degli spazi di welfare e di diritto del lavoro e ora, progressivamente, di residenza e permesso di soggiorno (anche in ambito comunitario). I contratti di lavoro ottenuti, infine, sono spesso «atipici» e precari. Inoltre, gli stessi immigrati in Italia, complici ancora la crisi economica e le recenti normative sulla mobilità, sempre più – dopo aver lavorato alcuni anni in Italia – decidono poi per scelta o per necessità di trasferirsi in un altro paese europeo. È importante ricordare che negli ultimi anni anche il quadro normativo di riferimento per la nostra attività, quello relativo al mondo della sicurezza sociale, ha subito radicali trasformazioni – con importanti ampliamenti o modifiche strutturali – sia in Italia che negli altri paesi in cui operiamo. Soprattutto nell'ambito dell'Unione Europea, la normativa comunitaria pone regole, confini, indirizzi e opportunità che vanno a incidere profondamente sui diritti dei lavoratori, in particolare dei lavoratori «mobili» tra vari paesi.

Questi cambiamenti strutturali hanno generato ovviamente una mutazione e una evidente complicazione dei bisogni, delle domande e dei diritti esigibili dalle lavoratrici e dai lavoratori. Ciò ha posto l'Inca, nel suo lavoro all'estero, davanti alla necessità di avviare un importante ripensamento della propria attività, in ogni settore: dalla formazione, alle forme organizzative, ai servizi offerti. Per continuare a garantire una tutela ai cittadini emigrati, coerente con i nostri principi e valori ispiratori, è stato per noi inevitabile interrogarci innanzitutto su cosa fosse davvero cambiato; quali fossero i bisogni e le nuove domande espresse; quali fossero – e soprattutto se ci fossero – gli strumenti a disposizione per aiutare un lavoratore emigrato all'estero a veder riconosciuto un proprio diritto.

### 10.3 I progetti europei dell'Inca all'estero

Nel 2010, dunque, l'Inca nazionale sceglie di usufruire dell'opportunità offerta dai progetti europei sullo scambio di informazioni e buone pratiche in materia di sicurezza sociale. Si è avviato così uno studio sistematico delle normative e dei regolamenti europei, traducendo poi l'analisi in un notevole incremento delle competenze delle nostre compagne e compagni (in Italia e in Europa), arricchendo gli strumenti a loro disposizione nel lavoro quotidiano per la tutela dei diritti dei lavoratori. Al tempo stesso, si è resa strutturale l'abitudine allo studio, allo scambio e al lavoro comune tra le nostre diverse realtà, italiane ed europee, proprio al fine di stabilizzare la nostra «rete orizzontale» nel lavoro di tutti i giorni.

Non ci si è «limitato» a un lavoro di analisi, di approfondimento e poi di formazione rispetto alle norme europee sulla sicurezza sociale. L'approccio spontaneo è stato ovviamente di impostazione «sindacale»: nell'affrontare i regolamenti europei, dunque, non abbiamo valutato e approfondito solo quello che esisteva, ma soprattutto ciò che ancora mancava. Partendo proprio dall'analisi dei bisogni dei lavoratori migranti, il nostro sguardo si è fermato su ciò che i regolamenti non prevedono, su quali diritti restano ancora scoperti, quali limiti, lacune o mancanze si riscontrano ancora nelle varie normative nazionali sulla sicurezza sociale e nelle politiche europee per il loro coordinamento. Abbiamo così cercato e ottenuto, fin dal primo momento, la partnership dei sindacati presenti in tutti i paesi europei coinvolti nei nostri progetti. A partire dalla Cgil Nazionale, ovviamente, che non solo ci ha messo a disposizione la propria rete di rapporti e relazioni in ambito europeo, ma ci ha permesso una costante e indispensabile collaborazione con la Ces e ha, soprattutto, ideato, gestito e animato con l'Inca ogni singolo appuntamento di tutti i nostri progetti.

Infine, vale la pena sottolineare la scelta operata dall'Inca nazionale di far guidare ogni progetto da un diverso paese europeo: questo per promuovere un protagonismo diretto delle nostre strutture all'estero, valorizzare le loro potenzialità, integrarle definitivamente nel lavoro del «sistema» Inca. L'impostazione da noi scelta, il taglio «sindacale» al nostro sguardo e la possibilità di poter coinvolgere partner di tutti i principali paesi europei ha evidentemente incontrato il favore della stessa Commissione europea: ciò che era iniziato come un singolo progetto (Tesse), è divenuto poi un percorso (con Esopo e poi Accessor) di tre progetti, che ha posto al centro la persona (il lavoratore mobile europeo e no), e i diritti che lo accompagnano nell'arco della sua vita lavorativa, ovunque egli la svolga.

Nello stesso anno dell'entrata in vigore dei nuovi regolamenti europei sul Coordinamento della sicurezza sociale in Europa (Regolamento 883/2004 e 987/2009), il 2010, viene promosso, dall'Inca Belgio, il progetto Tesse (Transnational Exchanges on Social Security in Europe – Scambi transnazionali sulla sicurezza sociale in Europa): un progetto di «Scambi transnazionali sulla sicurezza sociale in Europa». L'obiettivo generale di Tesse era quello di favorire lo scambio di informazioni e buone pratiche nel campo della sicurezza sociale applicabile alle persone, europee e non, che circolano sul territorio europeo, proprio alla luce dell'entrata in vigore dei nuovi regolamenti. Nei numerosi *atelier* transnazionali promossi, si è attuata la pratica di confronto e lavoro comune, nonché la metodologia di studio e formazione impostata come lavoro di gruppo che, partendo dal caso specifico, arrivasse a incontrare le norme di riferimento o l'assenza di esse. È immediatamente emersa la necessità – per l'ottenimento dei diritti che i regolamenti europei assicurano ai lavoratori – di avviare e intensificare la piattaforma Eessi: il collegamento telematico – dunque diretto e immediato – tra le diverse istituzioni di assicurazione e previdenza europee. La necessità di una comune piattaforma tecnologica, dunque: una realtà nella quale noi operiamo già da tempo, grazie al nostro comune sistema informatico interno, che ci permette di operare e comunicare in tutto il mondo nello stesso modo e nello stesso tempo, garantendo una circolarità immediata delle informazioni necessarie alla tutela di qualsiasi lavoratore in qualsiasi luogo si presenti a noi. Sempre da Tesse, durante l'appuntamento di Berlino incentrato sull'analisi delle tipologie di lavoratori coinvolti dai nuovi regolamenti, è emerso ben chiaro che ci sono milioni di lavoratori che – per tipologia contrattuale o in conseguenza della propria mobilità da un paese all'altro – perdono quei diritti che gli stessi regolamenti europei invece attribuirebbero loro. È il caso, su tutti, dei lavoratori mobili con contratti atipici e precari. Già in quel momento capimmo la necessità di approfondire l'analisi – insieme ai sindacati – sulla loro condizione.

Lungo questo cammino, il secondo progetto è Esopo. Si è passati dal «testo», dalle «norme», al rapporto diretto con le persone interessate: lavoratrici e lavoratori che vivono o operano in paesi diversi da quelli di origine. Si è voluto monitorare l'effettiva conoscenza delle regole di coordinamento, e della loro corretta applicazione, in materia di salute e cure mediche, incidenti sul lavoro e malattie professionali: per questo sono stati somministrati specifici questionari a quasi mille persone, suddivisi tra i 6 paesi partner del progetto, mirati a precise categorie di lavoratori e precise prove-

nienze nazionali: lavoratori emigrati, frontalieri, comunitari ed extracomunitari ecc. I risultati sono stati anche in questo caso chiari: da una parte si è evidenziato come la maggior parte dei lavoratori mobili non abbia accesso alle informazioni riguardanti i propri diritti; dall'altra parte è emerso nettamente che – rispetto a una materia delicata e complessa come salute, infortuni sul lavoro e malattie professionali – le singole legislazioni nazionali siano spesso talmente diverse e talvolta contrastanti da rendere la possibilità di coordinamento, appunto, una chimera. Proprio sulla scia di questi due progetti, abbiamo deciso di presentare il terzo, ACCesSOR (Contratti atipici e diritti e doveri della sicurezza sociale europea oltre confine). Sempre collocato nel quadro dell'analisi e della diffusione delle informazioni circa i nuovi regolamenti sul Coordinamento della sicurezza sociale in Europa, e la sua applicazione a livello nazionale, ACCesSOR ha voluto concentrarsi sul nuovo soggetto mobile e migrante in Europa: il lavoratore atipico e precario.

I regolamenti sul Coordinamento, che dovrebbero porre in essere le condizioni perché il lavoratore mobile, impiegato con contratto standard o atipico, sia tutelato in ogni paese dove soggiorna o risiede, sono disegnati ancora su bisogni, necessità, obblighi e diritti del lavoratore standard. Cosa succede quando un lavoratore atipico fruisce del diritto alla libera circolazione? I rischi che può incontrare, poiché è al di fuori dalla portata dei regolamenti, sono di varia natura: quali sono questi rischi? All'interno delle norme europee di coordinamento è possibile superarli o per lo meno minimizzarli? Quali azioni sarebbero necessarie per garantire a un lavoratore mobile atipico i diritti previsti per un lavoratore «standard»?

Queste sono le domande a cui abbiamo cercato risposta, attraverso riflessioni, spunti e dati elaborati che abbiamo consegnato alla Commissione europea e ai nostri partner sindacali, per cercare una risposta comune. Durante 15 mesi di lavoro, il progetto è stato organizzato in tre fasi: la prima di analisi nazionale e transnazionale, la seconda di formazione di una squadra di esperti e la terza di formazione nazionale con 8 *atelier* nazionali. Nella prima fase si sono messi in relazione e a confronto i contesti legislativi nazionali, previdenziali e di natura sociale, che regolano le diverse tipologie di lavoro atipico. È stato analizzato come queste siano classificate secondo le definizioni nazionali, come i lavoratori siano tutelati dal punto di vista previdenziale nei paesi dove esercitano la loro attività, e come possano esportare e/o totalizzare prestazioni o periodi contributivi «non-standard» nei paesi di destinazione; si è valutato – rispetto alle singole normative nazionali – quali

diritti fossero esportabili o meno in caso il lavoratore atipico usufruisse del proprio diritto alla libera circolazione.

Nella seconda fase, si è centrata l'attenzione su due aspetti: la formazione di un gruppo di «esperti», del patronato e dei sindacati partner, che divenissero a loro volta formatori nei propri paesi e nelle proprie strutture. E le sfide che la situazione dei lavoratori mobili atipici e precari pone alle forze sindacali europee. Situazione che investe ormai milioni di persone, non soltanto – come si è erroneamente portati a immaginare – giovani o giovanissimi: e che proprio per questo riguarda in pieno il ruolo e le attività dei sindacati europei, non solo nell'ambito dei propri rispettivi confini nazionali ma soprattutto in relazione ai loro partner. Durante la terza fase, infine, partecipanti e formatori hanno lavorato insieme – attraverso ben otto *atelier* nazionali – alla messa a punto di due prodotti: un servizio informativo e di protezione individuale specifico per i lavoratori mobili atipici e un programma di formazione e informazione da diffondere nei paesi partner a ogni livello. In questo modo, le abilità di tutti gli uffici Inca, all'estero e in Italia, nell'essere interfaccia con i bisogni dei lavoratori mobili, sono state messe a disposizione in maniera efficace dei lavoratori atipici e precari, spesso discriminati tanto nel paese di origine quanto in quello di destinazione. Al tempo stesso, è stato possibile fornire ai partner sindacali strumenti atti ad aumentare la loro capacità di sviluppare azioni efficaci per aumentare le informazioni e le protezioni dei lavoratori atipici mobili, a livello nazionale e transnazionale. Tra questi strumenti, c'è uno studio approfondito sulle diverse modalità di contratto «atipico» a tempo determinato nei paesi Europei: un testo corposo ed elaborato utile ancora oggi per studiare le diverse tipologie di «voucher» e scoprire così quanto quelli adottati in Italia siano ancor più «punitivi» e sprovvisti di tutele di quelli usati nel resto d'Europa.

#### 10.4 L'allargamento delle sfide: il futuro dell'Inca è già presente

La migrazione italiana strutturalmente cambiata, nella composizione, nella natura degli spostamenti e anche nelle cifre; l'immigrazione in Italia che – oltre alla «stanzialità» dopo molti anni – acquista caratteristiche di flusso mobile e/o ritorno ai paesi di origine; la mobilità internazionale che viene usata a pretesto per modificare il quadro normativo nazionale e transnazionale in materia di diritti del lavoro e diritti sociali; tali modifiche che avvengono ormai sempre e solo in maniera restrittiva, nell'ambito sia della libertà

di circolazione, sia del welfare. Di conseguenza: l'aggiungersi di nuovi bisogni a quelli vecchi, acuiti da tale contesto e dalla crisi economica, dei lavoratori mobili, migranti e sempre più precari. Negli ultimi anni abbiamo continuamente ragionato su questo contesto, comprendendo innanzi tutto che il lungo dibattito sul «futuro» del patronato Inca all'estero è ormai giunto alla conclusione: perché quel «futuro» è in realtà già il nostro presente, vivo e pulsante, e che dunque il nostro «cambiamento» non poteva essere più solo ipotizzato, o programmato, ma deve cominciare a realizzarsi nella quotidianità.

Proprio perché a bisogni nuovi e complessi non è possibile dare risposte «individuali», a disposizione di una singola struttura locale o di una singola esperienza, ogni singola iniziativa che abbiamo messo in campo in questi anni è andata nel senso di strutturare e rafforzare la nostra «rete». La rete tra le strutture Inca nel mondo, innanzitutto, e tra loro e le sedi italiane: costruendo un approccio omogeneo alle modalità di lavoro, allo scambio di buone pratiche ed esperienze, alla trasmissione di conoscenze e saperi. E lo stesso, al nostro interno, tra le politiche sulla emigrazione e sull'immigrazione: vissute ormai – anche nell'approccio lavorativo quotidiano – come unico ambito di comune intervento Inca sui temi della mobilità.

Per fare alcuni esempi concreti: un tempo, il «caso tipico» nella nostra attività transnazionale era quello di un lavoratore italiano emigrato in un solo altro paese; di quel lavoratore bisognava valutare la storia assicurativa in Italia e nel paese straniero, l'esistenza o meno di una convenzione in materia previdenziale (eventualmente i regolamenti Cee), le prestazioni erogate nei due paesi, i requisiti necessari per il diritto alla pensione e le eventuali disposizioni in merito alla totalizzazione. Un lavoro importante che però poteva spesso esaurirsi in una relazione bilaterale tra l'Inca in Italia e la nostra struttura corrispondente all'estero. Oggi, il caso «tipico» appare sempre più complesso e variegato.

È tipico il caso del giovane che ha studiato, magari a Parigi con il progetto Erasmus, lavorando nel frattempo come cameriere, che si è poi trasferito a New York per lavoro e successivamente in Belgio dove, rimasto senza impiego, ci interroga sul suo diritto o meno alla disoccupazione.

È tipico il caso della lavoratrice italiana che vive in Spagna ma lavora magari per un'azienda tedesca e ci interroga sul suo diritto alla maternità.

È tipico il caso del lavoratore marocchino o della lavoratrice ucraina che hanno regolarmente lavorato in Italia, che si sono poi trasferiti in Francia o in Austria e ci interrogano sul proprio diritto alla pensione. Gli esempi, in questo senso, potrebbero davvero essere infiniti.

Proprio per questo, abbiamo immediatamente acquisito la consapevolezza che non fosse utile – né possibile – immaginare che a ognuna di queste domande (tante e tanto complesse) fosse possibile che ogni singola struttura Inca, in Italia o all'estero, fosse in grado di fornire tutte le risposte. Le risposte sono nella strutturazione della nostra rete orizzontale, nello scambio continuo di esperienze e pareri tra realtà diverse, ognuna operante nella propria realtà nazionale ma intimamente connessa alle altre anche nella quotidianità del lavoro: ognuna, infine, operante gomito a gomito con le altre realtà sociali – in primis le forze sindacali – che agiscono nel panorama europeo e mondiale.

Non a caso, dunque, abbiamo lavorato perché la nostra «rete» si ampliasse di relazioni sempre più strutturali con i sindacati locali, con le organizzazioni sindacali internazionali e con le esperienze associative operanti su temi – e con valori – a noi affini. Ed abbiamo scoperto, tra l'altro, come la ricchezza e l'utilità della nostra esperienza decennale – basata sui temi dell'assistenza a lavoratori migranti italiani, sulla loro integrazione e sul loro accesso ai sistemi di welfare locale e ai diritti del lavoro – sia considerata una risorsa preziosa (in tutti i paesi in cui siamo presenti e da numerose organizzazioni internazionali) da mettere a disposizione anche al di là dell'esperienza Inca-Cgil o delle comunità italiane.

L'Inca in Brasile diventa così punto di riferimento del sindacato Cut per le loro politiche di accoglienza, assistenza e sindacalizzazione dei lavoratori che, da altre nazioni dell'America Latina, emigrano oggi a milioni in Brasile. Punto di riferimento concreto, attraverso l'apertura di sportelli congiunti per l'assistenza individuale, e punto di riferimento elaborativo, attraverso il coinvolgimento delle nostre compagne e dei nostri compagni nei luoghi di ragionamento e decisione del sindacato.

L'Inca nel Nord America diventa così il luogo privilegiato – spesso anche dalle autorità locali o dalle nostre rappresentanze diplomatiche – per l'assistenza ai cittadini su tutte le materie di accesso al paese, permessi di lavoro e di soggiorno, politiche di ingresso.

L'Inca di ogni singolo paese europeo viene coinvolta dai vari sindacati nazionali nei progetti di informazione e assistenza alle altre comunità di migranti, viene richiesto di aprire i nostri sportelli nelle sedi sindacali o trasferirli definitivamente al loro interno, vengono organizzati corsi di formazione per dirigenti sindacali gestiti dalle nostre compagne e compagni. Lo stesso, per le strutture Inca presenti nei paesi di immigrazione verso l'Italia.

L'Inca in Belgio diventa il punto di riferimento quando esplose il caso

delle «espulsioni» dei cittadini comunitari. La nostra azione non si «limita» all'assistenza individuale – anche legale – caso per caso; e non si «limita» a promuovere reti con la Fgtb, con giuristi locali, con docenti universitari, con realtà associative di tutta Europa: la nostra azione arriva a promuovere un ricorso alla Corte di giustizia europea, i cui primi firmatari sono – non certo a caso – Susanna Camusso e Morena Piccinini.

E nel Regno Unito, proprio in questi giorni, è l'Inca a farsi promotrice e ospite di un laboratorio «Brexit»: un luogo che coinvolga quante più esperienze locali – italiane e non – ed europee, affinché si possa dapprima monitorare l'andamento delle trattative tra Commissione europea e governo anglosassone e, successivamente, intervenire fornendo assistenza specifica ai cittadini migranti nel Regno Unito rispetto a tutte le novità (immaginiamo purtroppo restrittive) che interverranno.

Gli esempi, in questo senso, sono numerosissimi: lo sportello per la nuova migrazione in Francia, il progetto Uruguay-Argentina per l'assistenza ai lavoratori transfrontalieri locali, le iniziative di carattere culturale promosse e animate in Svizzera ecc. A livello generale, abbiamo stabilito un rapporto intensissimo con le organizzazioni sindacali internazionali, riconosciuti da esse come gli esperti da consultare e coinvolgere direttamente nei progetti e nelle politiche sui temi della mobilità. Il tutto, in un rapporto costante con la nostra Confederazione e con le varie categorie Cgil, attraverso un lavoro comune che ha visto – grazie alla sensibilità diffusa di tutti – cadere definitivamente una vecchia prassi di lavoro strutturato forse un po' troppo a «compartimenti stagni» tra i vari livelli della nostra organizzazione. Un futuro che è già presente, dunque, e che si basa su due semplici ma straordinari concetti: lavorare quotidianamente – in tutte le nostre sedi – come una sola struttura omogenea e collegata che però è ricca di tutte le diverse, competenze, saperi, esperienze acquisite localmente. E rilanciare la nostra esperienza decennale, acquisita per le comunità italiane, a disposizione di tutto il mondo dei cittadini mobili.

Proprio per questo l'Inca nel mondo ha deciso di promuovere la nascita di un'associazione transnazionale, Itaca (Italian and Transnational Association for Communities Abroad): un luogo di raccordo di tutte le nostre esperienze sui temi della migrazione internazionale, un punto di riferimento per immaginare, sperimentare e strutturare i servizi alla cosiddetta «nuova emigrazione» (italiana e non), un laboratorio dove dar vita al nuovo Osservatorio Inca Cgil sulla mobilità internazionale. Sarà per noi l'occasione di sperimentare nuove attività e nuovi servizi, approfondire temi non tra-

dizionalmente legati al mondo del patronato ma oggi profondamente connessi ai bisogni dei cittadini migranti; sarà il nostro strumento per relazionarci alle altre comunità di migranti, ovunque presenti nel mondo, e collegarle alle strutture Inca già esistenti; sarà il motivo per coinvolgere direttamente i nostri assistiti all'estero – italiani e non – nelle iniziative che sapremo mettere in campo al fine di promuovere i nostri valori e, soprattutto, il diritto di piena circolazione delle persone, secondo i principi di totale uguaglianza e dignità di qualsiasi essere umano, di solidarietà internazionale, di piena cittadinanza di chiunque in qualsiasi parte del mondo. La restrizione dei diritti dei lavoratori, i tagli sistematici ai sistemi di welfare pubblico, la drammatizzazione del tema «immigrazione» sbandierata ovunque come «minaccia», l'innalzamento di nuovi muri e il ripristino di vecchie frontiere, il ripiegamento verso soluzioni nazionalistiche autarchiche e protezioniste, il populismo xenofobo dilagante anche nelle democrazie apparentemente più evolute; il tutto in un mondo che è sempre più interconnesso, nel quale i flussi di spostamento degli esseri umani sono oggettivamente un fenomeno in costante naturale crescita – sia per bisogni drammatici, come nel caso dei rifugiati, sia per le più semplici opportunità lavorative –, un fenomeno che non caratterizza solo questi anni, ma sarà sempre più presente e costante in tutto il nostro futuro.

Questo oggi è il contesto in cui dobbiamo saper operare. Un contesto spesso difficile, nel quale il nostro approccio sembra andare in contrasto con lo «spirito del tempo» e – contemporaneamente – i vari governi italiani succedutesi negli anni tentano di indebolire il ruolo dei patronati a vantaggio magari di «competitors» privati. Ma proprio in questo contesto, in fondo, l'Inca all'estero deve continuare a fare ciò che ha sempre fatto: dare risposta al bisogno individuale e saperlo poi trasformare in uno strumento a disposizione dei sindacati per le vertenze collettive. Lo fa con nuovi strumenti, con nuovi approcci, anche con nuove formule organizzative. Ma lo fa – e lo continuerà a fare – nello spirito che è alla base dello statuto della Cgil: affinché tutte e tutti, italiani o immigrati, nel nostro paese o in qualsiasi parte del mondo, abbiano gli stessi diritti e le stesse opportunità.





## Capitolo 11

### Percorsi scolastici e formazione professionale: un sistema che *accoglie*, ma ancora *non integra* i giovani migranti

di Fiorella Farinelli e Anna Teselli

Gli obiettivi principali di questo contributo sono da una parte ricostruire un quadro sintetico sulla partecipazione dei minori di origine straniera (tra loro sono sempre di più i «cittadini» o perché i genitori hanno acquisito la cittadinanza o perché figli di coppie miste) nel sistema educativo del nostro paese; dall'altra contribuire alla riflessione sulle opportunità offerte dal sistema di una buona integrazione scolastico/formativa e di percorsi efficaci di inserimento sociale e professionale. Una delle questioni al centro sarà proprio il tema delle transizioni dei giovani migranti all'interno dei diversi livelli e comparti del sistema scolastico, da scuola a formazione professionale, dal sistema dell'educazione al mondo del lavoro. Le istituzioni sostengono adeguatamente queste delicate fasi di passaggio? Tengono conto, nell'orientamento implicito ed esplicito, delle culture e dei deficit informativi delle famiglie?

Per analizzare le transizioni all'interno del sistema educativo, siamo partiti dall'accesso al sistema stesso, ragionando sulle criticità dei processi di accoglienza, che si caratterizzano spesso per esclusioni e ingressi in classi non corrispondenti all'età anagrafica, la cosiddetta integrazione «basata sul ritardo» (Cfr. tra gli altri, Molina 2014), e per le difficoltà di orientamento dei genitori stranieri. Basti pensare che sul versante della *partecipazione alla scuola dell'infanzia*, come approfondiremo più avanti, un minore straniero su quattro non è inserito in un percorso di scolarizzazione pre-obbligo. Abbiamo scelto poi di fornire alcuni spunti sui *percorsi accidentati nel canale dell'istruzione*: il monitoraggio dell'abbandono «in tempo reale» e quello degli esiti dei percorsi «a danno avvenuto» mostrano che l'insieme di segnali – ritardi scolastici, bocciature e ripetenze, mancata acquisizione di competen-

ze – che conducono all’insuccesso scolastico e a un abbandono prematuro della scuola ha dei picchi per i minori stranieri. Sebbene ci siano recenti segnali di miglioramento, soprattutto dei minori stranieri nati in Italia (nel 2014-15 sono il 55,3% degli 814.187 iscritti alle scuole di ogni ordine e grado), è noto come il nostro sistema educativo tenda a espellere quote di minori con background straniero mediamente in misura superiore agli altri paesi europei, specialmente nel passaggio dalla scuola secondaria di I grado a quella di II grado.

Non è di poco conto poi il tema della *segregazione formativa*: per più motivi – condizioni economico-sociali, ritardi e/o insuccessi scolastici, orientamento esplicito o implicito da parte della scuola e degli insegnanti ecc. – gran parte degli studenti stranieri che proseguono gli studi dopo la scuola media sceglie di farlo negli istituti professionali e tecnici. In questa transizione al sistema dell’istruzione secondaria superiore, inoltre, molti ragazzi anche stranieri sono penalizzati dal fatto che in gran parte delle aree del nostro paese non si è strutturata un’adeguata offerta di formazione professionale, la cosiddetta IeFp. Questa offerta, oltre a essere molto disomogenea sul territorio nazionale (praticamente assente al sud), è anche scarsamente integrata con il sistema scolastico. Eppure, ove presente, i dati recenti mostrano che l’IeFp risulta un buon canale per arginare la dispersione scolastica, oltre ad avere una capacità attrattiva per molti ragazzi stranieri, anche come prima scelta educativa dopo la scuola media. Più avanti, a partire dai pochi dati di sistema disponibili sull’educazione professionale di competenza regionale, si farà una prima valutazione della presenza dei giovani migranti in tale ambito, con una particolare attenzione alle motivazioni soggettive e familiari che conducono a privilegiare un canale formativo maggiormente agganciato al mondo del lavoro, di durata più breve e più finalizzato all’occupabilità sul breve periodo.

In questo quadro di analisi delle non semplici transizioni dei minori di origine straniera nel sistema educativo italiano, si farà anche una rapida puntata sui legami tra tali passaggi e l’*occupabilità* di questo segmento di popolazione nel nostro mercato del lavoro, con una particolare attenzione ai Neet – i giovani che non studiano, né lavorano, e alle esperienze di lavoro precoce, svolto cioè al di sotto dei 16 anni in contrasto con quanto previsto dalla legge italiana di accesso al lavoro.

Un ultimo e sintetico focus riguarderà la questione aperta del *ricoscimento dei titoli e delle competenze*, a ulteriore prova, insieme soprattutto alle difficoltà della scuola italiana di perseguire una didattica *based on languages*,

che il sistema educativo italiano è capace a oggi di accogliere, ma non ancora di assicurare un'integrazione effettiva e in continuità dei minori di origine straniera. È noto, infatti, che gran parte delle difficoltà di apprendimento e dell'insuccesso nel completamento dei percorsi educativi dei minori stranieri va messa in netta correlazione con una straordinaria lentezza dei processi di innovazione organizzativa, didattica e professionale del sistema educativo stesso, in particolare rispetto a un recupero veloce dei deficit linguistici e allo sviluppo di un insegnamento dell'italiano come L2, non solo come veicolo di comunicazione quotidiana, ma anche come lingua per lo studio e/o per le specifiche discipline.

### 11.1. L'ingresso nel sistema educativo. L'accoglienza imperfetta

Normativa e giurisprudenza dicono che i minori stranieri presenti sul territorio nazionale sono soggetti all'obbligo di istruzione e hanno diritto all'istruzione e formazione «nelle forme e nei modi previsti per i cittadini italiani, nelle scuole di ogni ordine e grado<sup>1</sup>». La parola «presenti» esclude che il diritto sia condizionato dallo status di regolarità o meno della presenza in Italia dei genitori, e anche che i dirigenti scolastici, sebbene pubblici funzionari, siano tenuti ad accertarlo<sup>2</sup>. In questo quadro, i regolamenti scolastici prescrivono che la scuola deve accettare l'iscrizione del minore straniero anche in mancanza della documentazione scolastica prescritta (per es. l'attestazione di conclusione della scuola primaria per l'accesso alla scuola media) e che ciò non può inficiare l'ammissione agli esami finali e la validità del titolo acquisito.

La chiarezza della normativa non è bastata tuttavia ad assicurare comportamenti sempre coerenti da parte dell'amministrazione e degli istituti scolastici<sup>3</sup>. Essa si sta inoltre rivelando insufficiente rispetto alle problematiche connesse alle trasformazioni più recenti dell'immigrazione, in ordine in par-

<sup>1</sup> D.lgs. n. 286/1988, art. 38 – Testo Unico sull'immigrazione; d.P.R. n. 394/1999 – Regolamento attuativo Testo Unico.

<sup>2</sup> In base alla Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia (1989), il minore straniero non è espellibile e ha quindi diritto a un permesso di soggiorno fino alla maggiore età.

<sup>3</sup> È significativo, per esempio, che solo recentemente – a 26 anni dalla prima circolare ministeriale sull'integrazione scolastica dei minori stranieri – si sia avuta una pronuncia del Consiglio di Stato a favore del diritto dello studente straniero figlio di genitori «irregolari» a conseguire il titolo finale del percorso scolastico anche quando abbia compiuto i 18 anni prima di concluderlo, e abbia quindi perso il diritto al permesso di soggiorno riconosciuto sempre ai minori senza avere ancora acquisito altro titolo di regolarizzazione.

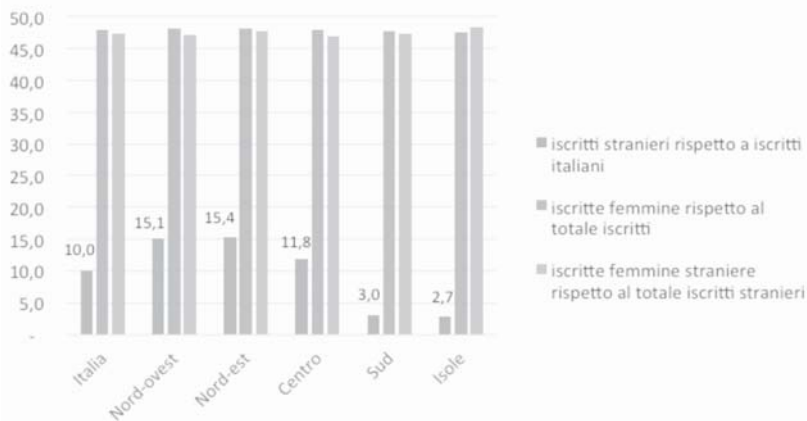
ticolare ai flussi dei «minori ricongiunti», dei «minori stranieri non accompagnati», dei «richiedenti asilo» in particolare over 18. Tra le criticità più frequenti ne vanno segnalate due. La prima consiste nella possibilità degli istituti scolastici di derogare alla regola secondo cui i minori stranieri devono essere iscritti in classi corrispondenti all'età anagrafica, una possibilità che dovrebbe essere considerata come un'*extrema ratio* e comunque adeguatamente motivata e che invece dà luogo, soprattutto negli istituti scolastici che non dispongono ancora degli strumenti organizzativi e delle competenze didattiche necessarie, a deroghe troppo diffuse: quindi a «ritardi» in ingresso che si traducono spesso in fattore di scoraggiamento del proseguimento scolastico. La seconda sta nella legittimità del rifiuto da parte delle direzioni scolastiche ad accogliere l'iscrizione richiesta in corso d'anno scolastico e quando la scuola abbia raggiunto il numero massimo di alunni per classe in tutte le sezioni, una criticità che colpisce – con un effetto ancora una volta di «ritardo» – soprattutto i minori ricongiunti che non hanno potuto iscriversi entro le scadenze previste (gennaio/febbraio dell'anno scolastico precedente). Ma le smagliature nell'accoglienza di una scuola che dovrebbe essere pienamente inclusiva non finiscono qui.

## 11.2 Partecipazione alla scuola dell'infanzia

Il tasso di partecipazione dei bambini con background migratorio – 74,9% secondo l'Istat rispetto all'oltre 90% che caratterizza in media i minori italiani – segnala una forte disparità di accesso, rispetto ai coetanei italiani, a un'opportunità educativa che, pur non facendo parte del ciclo obbligatorio di istruzione, è però stata riconosciuta fin dal 2003 come parte integrante del sistema di istruzione, in quanto della massima importanza oltre che per un equilibrato sviluppo affettivo-relazionale, anche per il futuro successo scolastico. Questa disparità è ulteriormente apprezzabile, se si considera l'incidenza dei minori di cittadinanza non italiana iscritti alla scuola dell'infanzia rispetto al totale degli iscritti: se in media hanno un peso del 10% (grafico 1), non si può non evidenziare la forte differenziazione della loro presenza a seconda delle varie macro aree geografiche del nostro paese, con un calo netto nelle zone del mezzogiorno e delle isole. Non si rilevano, invece, significative differenze nel peso relativo tra iscritti femmine rispetto al totale iscritti in confronto a quello delle iscritte femmine straniere rispetto al totale iscritti stranieri: all'incirca rappresentano in entrambi i casi 1 iscrit-

to su 2, non evidenziando segregazioni di genere. Le disparità che invece si evidenziano sono circoscritte ad alcune nazionalità, ad esempio quelle pakistana, bengalese o di alcune aree del Maghreb (cfr. Miur-Ismu 2015a).

*Fig. 11.1 – Incidenza degli iscritti stranieri rispetto al totale iscritti alla scuola d'infanzia – Percentuali (2014)*



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

Pur essendo quella del diverso tasso di partecipazione alla scuola per l'infanzia una disparità nota da tempo, solo recentemente si è cominciato ad analizzarne cause ed effetti (Miur-Ismu 2015b). Un'ipotesi plausibile è che una parte delle famiglie straniere, soprattutto quelle che accedono con più fatica all'informazione istituzionale, e che d'altra parte dispongono meno delle famiglie italiane del capitale sociale utile a orientarsi in base a informazioni di tipo informale, possa restare spiazzata dalla complessità di un'offerta educativa come la nostra, molto articolata sia per enti di gestione che per diffusione territoriale, modalità/tempi di funzionamento, servizi di mensa e trasporto, accoglienza degli alunni disabili, costi per l'utenza. A tale ipotesi, avvalorata dalla maggiore propensione delle famiglie straniere a scegliere la scuola statale piuttosto che la comunale o la privata paritaria<sup>4</sup>, si deve aggiungere la possibile presenza nella popolazione immigrata di remore a una sco-

<sup>4</sup> Tra gli alunni stranieri iscritti alla scuola per l'infanzia, il 67,9% è nelle statali, a fronte del 61,2% degli alunni italiani, una differenza in lieve diminuzione nel 2014-15 rispetto al 2013-14, ma ancora consistente.

larizzazione così precoce (e ignota in non pochi dei paesi d'origine), di incomprendimenti della sua importanza rispetto al successivo percorso scolastico, di culture avverse all'affidamento a soggetti esterni alla cerchia familiare dell'educazione di bambini così piccoli. Si tratta, comunque, di un fenomeno da approfondire e da contrastare con *policies* e con azioni di mediazione culturale adeguate.

Il problema, infatti, non è «solo» difendere il diritto di tutti i bambini all'educazione anche prima dell'istruzione obbligatoria, ma evitare che una quota così consistente dei bambini con background migratorio arrivi a misurarsi con la scuola primaria, e quindi con l'apprendimento della letto-scrittura, senza una sufficiente familiarità con l'italiano parlato, in condizioni di forte svantaggio. Ciò vale con tutta evidenza anche per i bambini nati in Italia<sup>5</sup> o arrivati nei primissimi anni di vita, perché a quell'età è altamente improbabile entrare in contatto quotidiano con una lingua diversa dalla materna fuori dall'ambiente comunicativo scolastico. Secondo studi recenti (Del Boca, Pasqua 2010) attualmente la lingua parlata in casa dai nuclei familiari di provenienza straniera è *anche* l'italiano in meno di 4 casi su 10 (38,5%), un valore che si abbassa al 30,9% dove i nuclei familiari abbiano figli con meno di 5 anni e che si alza, viceversa, dove ci siano figli più grandi e scolarizzati che portano a casa la loro seconda lingua, il cosiddetto «italiano filiale». Più in generale – e guardando anche al 75% dei bambini stranieri alunni della scuola per l'infanzia – occorrerebbe mettere a fuoco, come sta succedendo in tutta l'area europea più investita dai processi migratori – la necessità di una formazione specifica degli insegnanti su questo tema. Qui non si tratta, come in altri comparti del sistema educativo, di disporre di figure professionali con competenze specialistiche nell'insegnamento dell'italiano come lingua seconda e di dotare gli insegnanti degli strumenti per sviluppare, oltre alla lingua «veicolare» anche quella «per lo studio» e «per le diverse discipline», ma di assicurare la consapevolezza delle problematiche connesse al formarsi del bilinguismo nella prima infanzia, nonché le capacità di monitorarne e guidarne lo sviluppo con appropriate competenze di natura linguistica e psicopedagogica. Ci sono fossilizzazioni di deficit linguistici – di carattere fonetico, lessicale, grammaticale – che, se non risolte tra i tre e i cinque anni, rischiano di condizionare l'apprendimento linguistico e, con esso, l'intero percorso di apprendimento.

<sup>5</sup> Nel 2014-15, l'84,8% dei 167.980 alunni stranieri della scuola per l'infanzia sono nati in Italia.

### 11.3 Percorsi accidentati nel canale dell'istruzione

Le note disfunzionalità del nostro sistema educativo continuano a collocare l'Italia tra i fanalini di coda nell'Ue<sup>27</sup> per quanto riguarda i tassi di abbandono degli studi post obbligo e di mancata acquisizione di un titolo di studio secondario. Rispetto a una media europea pari all'11%<sup>6</sup>, nel 2014 nel nostro paese il 15% dei giovani italiani tra i 18 e i 24 anni hanno conseguito al massimo il titolo di scuola media e non hanno concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla regione di durata superiore ai 2 anni, né frequentano corsi scolastici o svolgono attività formative<sup>7</sup>. Seppure in costante calo negli ultimi anni, il fenomeno si presenta consistente in alcune aree del paese, soprattutto del Sud Italia. Ma l'Italia detiene in Europa anche il primato degli *Early School Leavers* che riguarda il 35% dei giovani stranieri, più del doppio rispetto ai loro coetanei italiani e oltre tre volte maggiore in confronto alla media europea.

L'indicatore degli *Early School Leavers*, utilizzato in sede europea, per misurare l'abbandono scolastico in modo omogeneo in tutti i paesi, fornisce una misura del fenomeno riferita al passato e non alla situazione attuale: si tratta di una fotografia a posteriori, che registra l'esito di un percorso «a danno avvenuto» e che non riesce né a monitorare l'abbandono «in tempo reale» né a intervenire per tempo e con efficacia su quell'insieme di segnali – assenze ripetute, interruzioni di percorso, bocciature, mancata acquisizione di competenze – che conducono all'insuccesso scolastico e a un abbandono prematuro della scuola o di altri canali formativi<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Nel 2010 la Commissione europea ha presentato una nuova strategia *Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, in cui viene richiesta, tra gli obiettivi da raggiungere entro il 2020, la diminuzione del tasso di abbandono scolastico sotto la soglia del 10%. Era il *benchmark* anche dell'Agenda di Lisbona per il 2010, che l'Italia non ha raggiunto.

<sup>7</sup> Cfr. Dg Eac 2015, *Education and Training Monitor 2015*. Questo tasso è calcolato sulla base dell'indicatore utilizzato a livello europeo degli *Early School Leavers*, che si traduce con la quota di 18-24enni che hanno conseguito un titolo di studio al massimo Isced 2 (scuola secondaria di primo grado) e che non partecipano ad attività di educazione o formazione sul totale della popolazione 18-24enne.

<sup>8</sup> La dispersione scolastica è un fenomeno complesso e articolato, non identificabile esclusivamente con l'uscita prematura dalla scuola. Per approfondimenti cfr. tra gli altri: Miur 2000; Benvenuto, Sposetti 2005; Farinelli 2002; Bonardo *et al.* 2007; Bernardi, De Simone 2013.

L'unico studio che fornisce una misura dell'abbandono «in tempo reale» è stato fornito dal Miur per il solo a.s. 2011-2012, attraverso l'utilizzo dei dati presenti nell'Anagrafe degli studenti<sup>9</sup>. Secondo il Miur, per l'a.s. 2011-2012 lo 0,2% degli alunni della scuola secondaria di I grado è a rischio di abbandono (circa 3.400 soggetti), iscritti soprattutto al secondo e terzo anno; quanto alla scuola secondaria di II grado risulta essere fuori dal sistema scolastico l'1,2% degli iscritti (oltre 31.000 soggetti), prevalentemente del terzo e quarto anno. Il rischio abbandono è presente soprattutto negli istituti tecnici, professionali e nell'area dell'istruzione artistica, nelle aree del sud del paese, ma anche in alcune zone del centro nord con mercati del lavoro che ricercano giovanissimi. Una maggiore propensione all'abbandono riguarda poi i maschi, gli alunni stranieri, soprattutto se nati all'estero rispetto a quelli di seconda generazione, coloro che sono al di fuori dall'età dell'obbligo di istruzione (chi ha cioè dai 16 anni di età in su). È in questo quadro che occorre considerare la specificità dei percorsi scolastici dei minori stranieri. I dati relativi all'a.s. 2014/2015 dicono che, sebbene con un andamento più debole rispetto al primo decennio del 2000, gli iscritti stranieri nelle scuole italiane sono ancora cresciuti raggiungendo la cifra di 814.187, vale a dire 11.343 in più dell'anno precedente (+1,4%); diversamente dagli iscritti italiani, il cui numero è calato dello 0,6%. Gli alunni di provenienza straniera rappresentano il 9,2% degli iscritti complessivi, incidenza che sale al 13,6% nel Nord-Italia, all'11,1% nel Centro del paese, mentre resta assai più bassa e concentrata solo in alcune aree per quanto riguarda il Sud. Tra gli studenti di cittadinanza non italiana, 450.362 sono nati in Italia (55,3%), un numero superiore a quello degli alunni di nascita estera. La loro incidenza tra gli iscritti stranieri raggiunge il punto massimo nella scuola dell'infanzia (84,8%) e nella primaria (68,4%), mentre è del 43,8% nella secondaria di I

<sup>9</sup> Cfr. Miur 2013. Questo primo studio del Miur conteggia come abbandono scolastico le interruzioni di frequenza degli studenti nel corso dell'anno scolastico senza comunicazione formale da parte delle famiglie e definisce «a rischio di abbandono» la percentuale di chi ha interrotto senza motivazioni, in quanto potrebbe essersi trasferito nel canale della formazione professionale o nell'apprendistato. Ad oggi, infatti, l'Anagrafe nazionale degli studenti non ha collegamenti con le anagrafi regionali che raccolgono i dati sugli allievi della formazione professionale e sui giovani in apprendistato e quindi consente un monitoraggio parziale dell'assolvimento del diritto-dovere. Sull'esigenza di disporre di un'anagrafe funzionante, capace di restituire informazioni puntuali sui percorsi di ciascun soggetto in diritto-dovere di istruzione, a scuola, nella formazione professionale o in apprendistato, sono ormai diffusi e ampi i richiami da parte delle istituzioni europee, dei soggetti sociali e degli esperti di settore.

grado e del 18,7% in quella di II grado. Occorre notare inoltre che dal 2007/08 a oggi gli studenti stranieri sono aumentati in media del 12,4%, a fronte di una crescita che, per la totalità degli alunni stranieri (nati e non in Italia), è stata del 5,2%. Sono gli effetti dei processi di stabilizzazione dell'immigrazione straniera. Va detto tuttavia che negli ultimi due anni è tornato a crescere il numero dei cosiddetti «neo arrivati», cioè degli alunni che entrano per la prima volta nel sistema scolastico (+35,0% nell'a.s. 2013/2014 e +7,2% nell'a.s. 2014/2015, per un totale al 2015 di 33.054 alunni stranieri). Una tendenza determinata da fattori quali la preminenza dei ricongiungimenti familiari tra i nuovi flussi e dall'arrivo nel 2014 di un maggior numero di minori non accompagnati. Quest'ultimo fenomeno è in evidentissima crescita nei due anni successivi, in particolare nel 2016, con oltre 14 mila minori non accompagnati nei primi dieci mesi, per lo più concentrati nelle aree di «sbarco» (il 40% circa sono in Sicilia) e nelle città di Roma e Milano. Si tratta di una situazione che richiede un'attenzione costante e azioni specifiche di supporto e di accompagnamento, dato che questi alunni sono i più esposti a difficoltà di inserimento e di insuccesso scolastico, soprattutto se in età adolescenziale e con un precedente percorso di scolarizzazione ed educazione nel paese di origine.

Come accennato sopra, particolare attenzione richiedono soprattutto i minori stranieri che arrivano in Italia quando hanno già superato i 14 anni o che arrivano nei mesi successivi a gennaio e febbraio: nei casi peggiori, rischiano di non trovare una scuola in grado di accettarne l'iscrizione; nei casi più «fortunati», sono iscritti con ritardo e in classi di livello inferiore alla loro età anagrafica, partendo così già da una condizione di ritardo scolastico. Un disagio, anche relazionale, che può scoraggiare e favorire l'accumulo di altri ritardi, dovuti a bocciature e ripetenze. È «l'integrazione scolastica basata sul ritardo», sintetizza Stefano Molina (2014).

Ritardi in ingresso cui si cumulano quelli determinati da bocciature/ripetenze. I numeri parlano chiaro. Nonostante i progressivi miglioramenti tra il 2010/11 e il 2014/15, sono in ritardo di uno o più anni quasi la metà dei 14enni stranieri, il 62,7% dei 15enni, i 2/3 degli ultrasedicenni, effetto combinato tra i ritardi in ingresso e le ripetenze. I ripetenti stranieri nella scuola primaria sono l'1,4% (0,2% gli italiani), nella scuola media il 7,5% (2,7% gli italiani), nella secondaria di secondo grado il 12,8% (7,1% gli italiani). In ogni grado di scuola sono in maggiore svantaggio i nati all'estero rispetto ai nati in Italia. Quanto ai minori stranieri non accompagnati, quasi nella totalità maschi e in misura crescente sotto i 16 anni, non ci sono

neppure dati precisi sulla loro presenza nel sistema scolastico: in molti casi le strutture che li ospitano non si occupano di iscriverli a scuola limitandosi ad assicurargli una prima alfabetizzazione linguistica «fatta in casa» o affidata al terzo settore, mentre altri cominciano ad accedere – se hanno compiuto 15 anni – ai percorsi di alfabetizzazione e di scuola media dei Centri per l'istruzione degli adulti. Si tratta, del resto, di un'utenza difficile, nella maggior parte dei casi, infatti, i ragazzi arrivano col mandato familiare di trovare il prima possibile il modo di inviare dei soldi alle famiglie, sono poco interessati a percorsi scolastici e molto di più a corsi di formazione professionale spendibili nel mercato del lavoro, molti di loro non hanno frequentato le scuole dei paesi d'origine per più di 3-4 anni, una quota consistente abbandona le strutture di accoglienza ingrossando le file del lavoro illegale o peggio.

#### 11.4 I percorsi scolastici e formativi dopo la scuola media.

##### La segregazione formativa

La scelta della scuola superiore, in crescita sostenuta negli ultimi anni – un effetto, anche questo, dei processi di stabilizzazione – vede gli studenti di provenienza straniera orientarsi (o essere orientati da scuole e famiglie) più verso il comparto tecnico e professionale che verso i licei. Nell'a.s. 2014/2015 gli stranieri iscritti alle scuole superiori frequentano per il 38,6% gli istituti tecnici, per il 36,9% quelli professionali e solo per il 24,5% i licei. Anche qui ci sono però evoluzioni positive, sebbene lente e soprattutto per gli studenti nati in Italia. In generale, la percentuale degli studenti con cittadinanza non italiana iscritti alla scuola secondaria di II grado sul totale degli iscritti stranieri è passata dal 14% dell'a.s. 2001/2002 al 23% dell'a.s. 2014-2015, per effetto, come si diceva, dell'aumento del numero degli adolescenti arrivati in Italia a seguito di ricongiungimenti familiari, dell'incremento legato alle seconde generazioni e del fenomeno in crescita dei minori non accompagnati. In pratica, sulla base dei dati del Miur, la presenza dei minori stranieri nel secondo ciclo di istruzione è cresciuta di 6 volte nel periodo considerato; mentre è rimasta sostanzialmente costante nella scuola dell'infanzia, è calata significativamente nella scuola primaria e in misura inferiore nella scuola media. In ogni caso c'è ancora una differenza, non da poco, tra l'incidenza degli iscritti stranieri nelle scuole materne, di I grado e secondarie di I grado rispetto a quella nelle scuole secondarie di II grado: nell'a.s.

2014-2015, i primi pesano all'incirca il 10% sul totale di tutti gli iscritti, i secondi il 7%. Un segnale che a proseguire nel secondo ciclo dell'istruzione è ancora una élite tra i minori migranti, e che sono ancora in tanti a fermarsi alla sola licenza media. Nello stesso tempo cresce progressivamente anche la quota di studenti che, dopo il diploma, si iscrivono all'università e, anzi, rispetto agli italiani, gli stranieri che accedono all'università provengono in misura percentuale più alta dagli istituti tecnici piuttosto che dai licei (Molina 2014, pp. 74-78), segno evidente di una polarizzazione negli indirizzi diversa da quella prevalente tra gli italiani.

Un altro canale importante per i percorsi educativi secondari dei minori di provenienza straniera è rappresentato dall'istruzione e formazione professionale di competenza regionale – la cosiddetta IeFP: si tratta di un ambito in cui, stando agli unici dati disponibili, quelli dell'Isfol (2015), e in assenza, come noto, di un sistema statistico nazionale della formazione integrato con l'anagrafe degli studenti, ha registrato negli anni più recenti un aumento degli iscritti stranieri. Nell'anno formativo 2014-2015 rappresentano circa il 14% degli iscritti, il doppio rispetto agli iscritti alle scuole secondarie di II grado. Si iscrivono di più agli enti formativi accreditati (il 17%) rispetto agli istituti scolastici in sussidiarietà integrativa (12%); ancor meno a istituti scolastici in sussidiarietà complementare (5%). Come noto, il sistema della formazione professionale è stato rinnovato in chiave sperimentale con i 'percorsi triennali' nel 2003 dalla legge n. 53 – la cosiddetta riforma Moratti<sup>10</sup>, che ha consentito per la prima volta nel nostro paese l'ingresso nel sistema della formazione pro-

<sup>10</sup> Dall'anno formativo 2011-2012 si è conclusa la sperimentality dei percorsi triennali che sono stati trasformati in ordinamentali e quindi sono entrati a far parte a tutti gli effetti del nostro sistema educativo. A questa trasformazione si è accompagnata la «quinquennalizzazione» degli istituti professionali statali, con la conseguente eliminazione dell'articolazione in due cicli, il cosiddetto «3+2», ovvero del ciclo triennale scolastico finalizzato alla qualifica. Si sono strutturati così i sistemi di istruzione e formazione professionale di competenza delle regioni, che possono funzionare in regime di sussidiarietà integrativa o complementare secondo l'intesa Stato-Regioni del 2010 sugli «organici raccordi tra istruzione e istruzione e formazione professionale»: nel caso di offerta formativa in sussidiarietà integrativa anche gli studenti degli istituti professionali statali possono ottenere al termine del terzo anno una qualifica professionale triennale, nel caso di offerta in regime di sussidiarietà complementare gli allievi degli istituti professionali possono acquisire una qualifica o un diploma dell'istruzione e formazione di competenza regionale presso delle classi costituite a tal fine degli stessi istituti di Stato. L'offerta di formazione in regime di sussidiarietà è, tra le altre cose, uno strumento per far fronte all'inadeguatezza, se non alla vera e propria assenza, di un sistema di formazione regionale, specialmente in alcune aree del paese.

fessionale di competenza regionale fin dai 14 anni, mentre tradizionalmente l'accesso ai canali formativi più a carattere professionalizzante veniva autorizzata solo dai 15 anni di età. Non è un caso che, stando sempre ai dati forniti dall'Isfol, i minori di nazionalità straniera scelgano più frequentemente degli italiani questi percorsi subito in uscita dalla scuola media e non dopo una battuta d'arresto per un insuccesso nei primi anni della scuola superiore: per questi giovani e per le loro famiglie si tratta di un'opzione educativa attrattiva, in quanto maggiormente finalizzata a sviluppare competenze professionali, capaci di garantirvi esperienze di avvicinamento al mondo del lavoro, una prima scelta a tutti gli effetti e non un ripiego.

Se si guarda poi agli esiti di questi percorsi formativi in termini di inserimento occupazionale, diversi studi evidenziano come le opportunità di trovare un lavoro sul breve termine non siano poche per i minori stranieri che ottengono una qualifica professionale, talvolta anche maggiori dei qualificati italiani (Cfr. tra gli altri, Teselli 2016).

Infine, qualche cenno alla presenza dei Neet tra i giovani migranti. Come noto<sup>11</sup>, in Italia quasi 2.500.000 di giovani tra 15 e 29 anni non studiano, né lavorano, di cui il 14,4% sono stranieri. Se l'incidenza complessiva dei Neet 15-29 anni sul totale della popolazione della stessa età è del 25% (dato al 2016), ovvero riguarda un giovane su quattro, questo valore sale al 35% – un giovane su tre – se si considera solo la popolazione degli stranieri. Peraltro occorre anche considerare che le percentuali di partenza sono più elevate per l'insieme degli stranieri rispetto a quelle del totale della popolazione: nel 2004 gli stranieri Neet erano il 30% nel complesso della popolazione dei giovani non italiani di contro al valore medio del 20% che caratterizzava la popolazione nel suo insieme. I dati indicano quindi non solo uno svantaggio attuale maggiore per gli stranieri, ma anche peggiori condizioni di partenza nella serie storica considerata; una serie storica che per gli stranieri, inoltre, presenta picchi più elevati negli anni in confronto alla popolazione nel suo complesso. Una differenza importante tra italiani e stranieri è anche la componente di genere: se è vero che tra le donne si registrano percentuali più elevate di Neet (anche se considerando gli anni più recenti il divario con

<sup>11</sup> Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione - Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Gli immigrati nel mercato del lavoro in Italia. Quinto Rapporto annuale*, rapporto 2015, [https://www.cliclavoro.gov.it/Barometro-Del-Lavoro/Documents/V\\_Rapporto\\_annuale\\_Migranti\\_2015.pdf](https://www.cliclavoro.gov.it/Barometro-Del-Lavoro/Documents/V_Rapporto_annuale_Migranti_2015.pdf).

i maschi coetanei si riduce), questo svantaggio è nettamente più rilevante all'interno della popolazione dei giovani migranti, in cui le differenze tra l'incidenza dei Neet maschi e dei Neet femmine supera anche i 20 punti percentuali.

Fig. 11.2 – Incidenza dei giovani Neet di 15-29 anni in Italia per cittadinanza e genere



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

*Last but not least*, c'è la questione del lavoro precoce, svolto cioè al di sotto dei 16 anni in contrasto con quanto previsto dalla legge italiana di accesso al lavoro, e il coinvolgimento in queste esperienze dei minori stranieri. Come indicato nei numerosi studi sindacali sul tema, il fenomeno ha in Italia una sua consistenza e una fisionomia da non sottovalutare: dai dati più recenti disponibili, i minori tra 7 e 15 anni con una qualche esperienza di lavoro sono stimabili in circa 340.000: il 7% della popolazione in età. Circa il 7% dei minori che lavorano è di nazionalità straniera, un dato sicuramente sottostimato in quanto rilevato solo tra chi è a scuola. In ogni caso è risultata da non sottovalutare la quota di minori stranieri coinvolti in esperienze di lavoro «a rischio di sfruttamento», esperienze cioè che si svolgono in fasce orarie serali o notturne (dopo le 22.00), in modo continuativo (almeno 3 mesi nell'arco dell'anno, almeno una volta a settimana e almeno 2 ore al giorno) e che interferiscono più frequentemente con la frequenza sco-

lastica, con le attività di studio<sup>12</sup> e con il tempo libero e che spesso vengono percepite moderatamente pericolose dai minori stessi. Sono esperienze che si svolgono nella maggior parte dei casi come forma di sostegno alle attività professionali delle famiglie, anche all'interno del mondo delle piccole e piccolissime imprese a gestione familiare, in cui si è verificato quanto l'appartenenza etnica e comunitaria non sia una variabile neutra, anzi tenda a far variare le esperienze di lavoro precoce a seconda dei valori culturali, economici e socio-familiari di riferimento. Esperienze fortemente influenzate anche dalle aspettative che i minori stranieri e le loro famiglie e comunità assegnano al lavoro nei percorsi alla ricerca di un'autonomia e di un'integrazione in Italia (cfr. Ires, Save the Children 2007).

Gli studi sindacali hanno messo a fuoco i legami potenziali tra le esperienze di lavoro prima dei 16 anni e il fenomeno degli Early School Leavers, quel 15% di dispersi che arriva a quota 35% per i giovani migranti, che secondo l'Europa dovrebbero calare nettamente, perché per loro è alto il rischio di un inserimento debole nel mercato del lavoro, caratterizzato da bassi salari, mansioni non specialistiche, scarso apprendimento di contenuti professionali. Da questo punto di vista, il lavoro minorile concorrerebbe a immettere nel mercato del lavoro quote di cosiddetti *poor workers*, aprendo una questione che ha a che fare con il futuro del nostro paese, che ci interroga su come integrare politiche di rinnovamento del nostro sistema educativo e politiche di crescita economica dei territori e di sostegno all'integrazione per le famiglie immigrate, non solo dal punto di vista di integrazione del reddito, ma in particolare sul versante dello sviluppo di modelli e stili culturali capaci di scommettere per i propri figli sui percorsi formativi superiori e sulla ricerca di «un buon lavoro» anche sul lungo periodo.

### 11.5 Il riconoscimento dei titoli e delle competenze...

Un numero crescente di immigrati over 18 – quindi non soggetti all'obbligo di istruzione e neppure al diritto dovere all'istruzione e formazione – incontra enormi difficoltà a farsi riconoscere in Italia i titoli di studio, o comunque i crediti derivabili dalle competenze in percorsi di studio e professionali svolti nei paesi di provenienza, per poter accedere alle opportunità

<sup>12</sup> Ad esempio interrompono la scuola per lavorare con una frequenza superiore di cinque volte rispetto agli altri minori con qualche esperienza di lavoro. Così come indicano di non riuscire a studiare a casa per l'impegno di lavoro nel doppio dei casi rispetto agli altri.

formative di livello secondario e terziario o al mercato del lavoro. Le difficoltà vengono, da un lato, dalle regole sull'equipollenza dei diplomi e delle lauree conseguiti all'estero che richiedono appositi accordi di reciprocità tra i paesi, dall'altro dalla lentezza con cui in Italia si sta procedendo all'attuazione di quanto previsto all'articolo 4 della legge 92/2012 (legge Fornero) in ordine alla costruzione di un sistema per l'apprendimento permanente capace di riconoscere anche gli apprendimenti di carattere non formale acquisiti in percorsi formativi interrotti (nel caso di molti giovani stranieri anche conclusi ma non documentati né documentabili) o nella vita professionale e sociale. Dal 2012 in verità qualcosa è stato fatto, anche sulla scorta delle elaborazioni del Cedefop (2016), che ha costruito il quadro teorico e definito le linee operative del processo, ma mancano ancora le linee guida del Miur con criteri e standard di riferimento relativi al secondo ciclo di istruzione e agli istituti scolastici di istruzione degli adulti. Un passaggio decisivo, sia per gli italiani che per gli stranieri privi di diplomi e di qualifiche professionali, per un diritto allo studio anche degli over 18.

Il sistema educativo italiano, in sintesi, non appare ancora sufficientemente attrezzato per ridurre al minimo fisiologico lo svantaggio scolastico dei bambini e dei ragazzi con background migratorio. I miglioramenti che si sono avuti negli ultimi anni sono dovuti principalmente alla crescita progressiva della componente dei nati in Italia, mentre permangono vasti deficit soprattutto nell'apprendimento di competenze linguistiche sufficienti a misurarsi con la lingua dello studio e delle discipline e, più in generale, in quell'insieme di interventi che si richiamano agli obiettivi dell'educazione interculturale e alla cittadinanza. Va detto, tuttavia, che sono numerosi gli istituti scolastici che hanno saputo dar vita a innovazioni organizzative e didattiche adeguate non solo ad accogliere i minori stranieri, ma anche ad assicurare un buon sviluppo delle loro capacità culturali e professionali e ad accompagnarli sulla via spesso impervia del proseguimento degli studi e dell'integrazione. E che nel mondo dell'istruzione e della formazione prevalgono sia normative che una cultura del corpo docente sinceramente animata da volontà di inclusione e di promozione di pari opportunità. C'è d'altra parte da considerare che la scuola, in questo più che in altri campi, opera spesso in solitudine, se non controcorrente rispetto al clima culturale e politico che si respira diffusamente nel paese. L'integrazione è invece un obiettivo difficile da realizzare, molto complesso perfino da interpretare, in ogni caso affidato al concerto di più attori e di più *policies*.

*Principali riferimenti bibliografici*

- Benvenuto G., Sposetti P. (2005, a cura di), *Contrastare la dispersione scolastica*, Anicia, Roma.
- Bernardi M., De Simone G. (2013), *Alle origini dell'insuccesso formativo e della dispersione scolastica*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.
- Cedefop (2016), *Linee guida europee per la convalida dell'apprendimento non formale e informale*.
- Del Boca D., Pasqua S. (2010), *Esiti scolastici e comportamentali, famiglia e servizi per l'infanzia*, Working paper n. 36, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.
- Farinelli F. (2002), *L'insuccesso scolastico: conoscerlo per contrastarlo*, Edizioni Kappa, Roma.
- Ires, Save the Children (2007), *Minori al lavoro. Il caso dei minori migranti*, Ediesse, Roma.
- Isfol (2015), *XIII Rapporto sull'Istruzione e Formazione professionale*, rapporto di ricerca, Roma.
- Miur (2000), *La dispersione scolastica. Una lente sulla scuola*, rapporto di ricerca, Roma.
- Miur (2013), *Focus «La dispersione scolastica»*, studio, giugno.
- Miur-Ismu (2015a), *Alunni con cittadinanza non italiana. La scuola multiculturale nei contesti locali*, Rapporto nazionale Miur-Ismu.
- Miur-Ismu (2015b), *Investire nella scuola per l'infanzia*, in *Alunni con cittadinanza non italiana. La scuola multiculturale nei contesti locali*, Rapporto nazionale Miur-Ismu.
- Molina S. (2014), *Seconde generazioni e scuola italiana: come procede l'integrazione dei figli degli immigrati?*, in Aa.Vv., *People First. Il capitale sociale e umano: la forza del paese*, Sipi, Roma.
- Bonardo D. et al. (2007), *I percorsi a rischio di dispersione. Un'indagine sulla formazione professionale nella Provincia di Roma*, Progetto di ricerca-studio della dispersione formativa: sintesi dei risultati, Nuova Cultura, Roma.
- Teselli A. (2016, a cura di), *Formazione professionale e politiche attive del lavoro. Misure, carriere, esiti in Italia*, Carocci, Roma.



## Capitolo 12

### Seconde generazioni *verso* il lavoro a Roma\*

*di Laura Di Pasquale*

I giovani di seconda generazione<sup>1</sup> sono potenzialmente diversi dai loro genitori, in quanto più a contatto di questi con la società italiana, ma diversi dai loro coetanei in virtù della loro vicinanza, di gradi diversi per ognuno, con l'esperienza migratoria. Le aspirazioni, le traiettorie e l'accesso al mondo del lavoro dei ragazzi di seconda generazione pongono quesiti cruciali alla società ricevente e fungono da cartina tornasole dei processi di integrazione in atto. Sono anche espressione dei cambiamenti che stanno investendo il mercato del lavoro con effetti notevoli sui giovani.

I dati Istat sul mercato del lavoro in Italia e le domande che ne scaturiscono sono stati lo strumento e spunto iniziale di esplorazione e confronto con un gruppo di giovani di seconda generazione attivi in un'associazione, *Questa è Roma*. I dati analizzati nel dettaglio Ferrucci e Galossi (2017) tratteggiano uno scenario dove per i giovani stranieri: «La possibilità di avere una carriera professionale diversa o migliore dei propri padri o fratelli maggiori è davvero scarsa, così come è scarsa la possibilità di diminuire il gap con la componente italiana».

\* Il seguente capitolo è il frutto dell'aggiornamento di un più ampio progetto di ricerca su seconde generazioni e giovani immigrati presenti in Italia, nonché sulle nuove migrazioni italiane all'estero, realizzato nel corso del 2014 e finanziato da Fondazione Ecap Svizzera ([www.ecap-fondazione.ch](http://www.ecap-fondazione.ch)) dal titolo «I percorsi migratori delle nuove generazioni».

<sup>1</sup> La definizione *seconde generazioni* abbraccia un'articolata tipologia di persone, sia nate in Italia da genitori immigrati che giunte in Italia dopo la nascita o adolescenti ricongiunti dopo un ampio processo di socializzazione nel paese di origine generazione – detti generazione 1.5 per alcuni. Anche figli di coppie miste o bambini adottati sono inclusi da alcuni. Nel dibattito pubblico, il termine è spesso usato nel senso più ampio abbracciando tutte le categorie citate sopra ed è in questa accezione che useremo il termine in queste pagine.

Questo scenario e i molteplici interrogativi che solleva sono stati usati come punto di partenza del presente studio di caso. Dopo un excursus sulla letteratura esistente e una visione dei siti delle associazioni e gruppi che si occupano di seconde generazioni, si è deciso di concentrare il caso studio su Roma e aprire un varco nel percorso degli intervistati verso il lavoro con un approccio qualitativo. Ai ragazzi di seconda generazione coinvolti nella nostra indagine abbiamo posto alcune domande: quali sono le motivazioni che incidono sul confinamento delle seconde generazioni in settori a bassa produttività e in professioni poco remunerative e pesanti, come per la generazione precedente? Come spiegare un abbandono scolastico più marcato e un numero di Neet<sup>2</sup> maggiore tra i giovani di origine straniera che tra i giovani figli di italiani? E come si pongono le seconde generazioni rispetto a una possibile «integrazione subalterna», ovvero che si adegua alle necessità della società ricevente, come è avvenuto per i loro genitori? L'ipotesi che ha guidato la ricerca è che sebbene il quadro statistico descriva la confluenza delle seconde generazioni negli strati svantaggiati sembra più realistica l'ipotesi di un processo di «assimilazione» segmentata, ovvero che l'inserimento nel mondo del lavoro dei giovani di seconda generazione avvenga in modo eterogeneo.

Prima di iniziare, è opportuno evidenziare che dalle interviste preliminari con testimoni privilegiati è emersa la difficoltà di individuare gruppi di giovani di seconda generazione sotto il 30 anni e già inseriti nel mondo del lavoro a Roma. Come cornice e fulcro dell'esplorazione si è quindi scelta l'associazione *Questa è Roma*, formata da giovani di seconda generazione di varie età alcuni dei quali hanno già esperienze di lavoro. È opportuno sottolineare che la scelta di questo gruppo definisce il «campione» come giovani socialmente ben inseriti e attivi politicamente e non include giovani più marginali. Le loro esperienze però permettono una comprensione dei cambiamenti in atto e offrono una base per ulteriori ricerche. La ricerca sul campo ha previsto cinque interviste in profondità e due focus group o discussioni di gruppo con dodici giovani, con un'età tra i 21 e 30 anni di seconda generazione, ovvero con genitori non italiani<sup>3</sup>, membri del direttivo o iscritti all'associazione.

<sup>2</sup> L'acronimo Neet è l'acronimo inglese dell'espressione *not engaged in employment, education and training*. Descrive coloro che non sono impegnati nel ricevere un'istruzione o una formazione, non hanno un impiego né lo cercano, e non sono impegnati in altre attività assimilabili.

<sup>3</sup> Nove intervistati sono studenti universitari, uno è in attesa di accedere all'università, tre lavorano. Più di un terzo, ovvero, dieci sono donne.

L'associazione *QuestaèRoma* è stata registrata nel maggio 2013 come culturale e sportiva, ha scopi sociali e in particolare intende favorire un'integrazione a tutto tondo favorendo il confronto tra i giovani e le istituzioni. Come riporta lo statuto, l'associazione «si pone l'obiettivo di portare un nuovo concetto di cittadinanza per una città più inclusiva e meno discriminatoria, con lo sguardo rivolto alle grandi capitali europee ma con un chiaro riferimento all'articolo 3 della nostra Costituzione».

A febbraio 2015, *QuestaèRoma* contava 107 iscritti e aveva realizzato attività varie come concerti, tavole rotonde con la partecipazione di esponenti politici, *flash mob*. *QuestaèRoma* ha aderito alle iniziative di altre associazioni che si occupano di seconde generazioni come la *Rete G2 Seconde Generazioni* e di associazioni di migranti di prima generazione. Il cyberspazio si presta a essere luogo di multiculturalismo quotidiano in forme molteplici in quanto decostruisce la concezione monolitica e dominante dell'identità che concepisce in maniera esclusiva essere italiani o essere stranieri e può favorire il confronto e l'avvicinamento tra realtà e persone diverse; di fatto i canali di comunicazione maggiormente usati per informare i soci di *QuestaèRoma* sono WhatsApp per messaggi di gruppo e una pagina *facebook*<sup>4</sup> per le comunicazioni pubbliche (si veda Zinn 2010).

## 12.1 Integrazione, identità e seconde generazioni tra teorie e approcci

I concetti di integrazione sociale e assimilazione sono stati definiti da diverse discipline secondo approcci eterogenei. Con il primo termine si intende principalmente un inserimento dei migranti e dei loro figli nella società di accoglienza che non risulta in fenomeni di marginalità e povertà. L'assimilazione implica una fusione che avviene con il succedersi delle generazioni e che limita le differenze tra popolazione autoctona e migranti. L'approccio classico alle migrazioni e quindi anche all'integrazione delle seconde generazioni implica una *straight-line assimilation*, ovvero un processo di inserimento e mimesi che rende i migranti sempre più simili alla popolazione del paese ospitante (sulla *straight-line assimilation* vedi Park e Stonequist in Ambrosini, Molina 2004). Seguendo il modello dell'assimilazione classica, dopo alcune generazioni, ogni tipo di differenza culturale e sociale viene abbattuta (Warner e Srole in Ambrosini, Molina 2004). Alcu-

<sup>4</sup> <https://www.facebook.com/questaeroma/?fref=ts>

ni studiosi delle migrazioni di oltreoceano, con una visione molto pessimista, hanno posto l'accento sul «declino delle seconde generazioni». Per Portes e Rumbaut (2001) le migrazioni post anni sessanta hanno portato alla ghettizzazione delle seconde generazioni ovvero a sacche urbane di marginalità geografica e sociale. Secondo gli autori, i giovani di seconda generazione tendono a vivere la discriminazione subita e la loro situazione come ineluttabile fino ad arrivare a una socializzazione caratterizzata «dall'anticipazione del fallimento ed esclusione sociale» (per un approfondimento si veda Ambrosini, Molina 2004). Altri autori intravedono alternative alla confluenza dei figli dei migranti in strati svantaggiati, come un'assimilazione segmentata, ovvero traiettorie molteplici e un possibile miglioramento socio-economico delle seconde generazioni con il mantenimento delle tradizioni, pratiche culturali e valori delle comunità di origine dei genitori. A differenza dell'assimilazione classica, dove gli esiti anche lavorativi sembrano coincidere con processi di assimilazione culturale, l'assimilazione segmentata può avvenire in ambiti specifici o con determinate componenti della popolazione. Inoltre all'interno di una visione dell'assimilazione o integrazione come segmentata, le reti etniche possono fungere da capitale sociale e il livello di educazione dei genitori riveste un ruolo cruciale per l'esito del percorso dei figli (Zhou 1997). Waldinger e Perlmann (1998) mettono in evidenza che insieme a una discutibile polarizzazione dell'economia, bisogna riconoscere la fioritura di economie etniche. Aggiungono inoltre che la razzializzazione è un processo di costruzione sociale e che mentre al momento del loro arrivo negli Stati Uniti tutti gli immigrati appartenevano a una razza inferiore, dopo un processo di integrazione gli immigrati europei sono diventati bianchi.

In riferimento all'Europa le ricerche hanno mostrato differenze significative in merito alla gestione delle differenze nel contesto anglosassone e in Francia. Nel Regno Unito le minoranze, e tra queste i giovani di seconda generazione hanno giocato un ruolo cruciale, sono riuscite a ottenere un riconoscimento formale, uno spazio politico e istituzionale e risorse, evitando lo scontro tra istituzioni e seconde generazioni avvenuto in Francia. In seguito negli anni ottanta e novanta anche nel contesto anglosassone, con l'irrigidimento delle identità culturali e delle politiche sociali, gli equilibri sono diventati più fragili (Rebughini 2004).

Oltre all'assimilazione segmentata e a ricerche sulle politiche delle differenze, gli approcci più attuali sulle seconde generazioni rimandano ai concetti di multiculturalismo, transnazionalismo e cosmopolitismo. Evitando

univoche spiegazioni macro-sociali molti studiosi hanno approfondito il tema delle identità e delle appartenenze plurali. Autori come Hannerz, Appadurai, Hall (1990), Bhabha, Gilroy (1987) hanno evidenziato che mentre le identità delle prime generazioni sono spesso monolitiche e chiuse, le identità dei ragazzi di seconda generazione – o identità della diaspora – sono ibride, multiple, capaci di mescolare, cambiare, esercitare riflessività su elementi provenienti da un flusso culturale globale. Alcuni autori hanno evidenziato che la costituzione dell'identità avviene all'interno di uno spazio di potere e non dipende solo dalle scelte dell'individuo. Il transnazionalismo attribuisce particolare importanza alle interconnessioni tra luoghi di origine e destinazione.

Mentre le ricerche e riflessioni presentate sopra si sono soprattutto sviluppate in contesti americani, inglesi e francesi, l'Italia presenta delle specificità con un impatto cruciale sull'integrazione delle seconde generazioni, che è attualmente in divenire. Tra le peculiarità italiane vi sono l'eterogeneità e dispersione delle provenienze nazionali, sia a livello regionale che a livello urbano e un diverso rapporto tra la popolazione immigrata e le istituzioni. Inoltre i giovani di origine straniera vivono *oggi* uno scenario differente da quello sperimentato dai primi adolescenti di seconda generazione in Francia o Inghilterra o oltreoceano per fenomeni inediti quali la crisi delle identità nazionali, la circolazione dei flussi delle informazioni e delle culture di consumo, la globalizzazione culturale e la recessione economica.

Gli studi sulle seconde generazioni in Italia hanno prestato notevole attenzione al tema dell'inserimento scolastico (Favaro 1990). L'inserimento delle seconde generazioni nel mondo del lavoro in Italia è quindi un fenomeno poco studiato e contemporaneo, da osservare e studiare adesso, per prevenire disagi futuri.

## 12.2 Chi sono le seconde generazioni?

Come accennato, antropologi e studiosi post-coloniali hanno introdotto il concetto di identità ibrida o multipla per sottolineare il processo che risulta dal coniugarsi di vicissitudini individuali e storie sociali dei giovani di seconda generazione, sottoposti al contatto con valori, pratiche culturali e richieste della famiglia d'origine, dei pari, dell'ambiente e contesto nel quale sono immersi. Utilizzando talvolta le stesse terminologie degli studiosi, quasi tutti i giovani coinvolti nell'indagine hanno fatto riferimento alla com-

plessità identitaria delle seconde generazioni. Un partecipante al *focus group* si è espresso sul termine «seconda generazione» in questi termini:

*La cosa della generazione è giusta come concezione ma fino a un certo punto. Una volta che hai vissuto qui fin da piccolo o sei nato qua, fundamentalmente fai parte di quella generazione. La tua generazione è quella con cui sei cresciuto. Cioè è difficile, io non riesco a distinguermi come diverso dall'amico mio italiano con il quale sono cresciuto. Però va bene come concetto, per descrivere l'ambito in cui noi viviamo. Siamo una generazione molto molto più integrata dei nostri genitori però.*

L'essere figli di migranti ha portato la maggior parte dei ragazzi di seconda generazione a operare tra universi e repertori culturali differenti sin da piccoli. Ci riferiamo a contenuti culturali e linguistici del paese d'origine dei genitori e della società di destinazione, alle relazioni sociali, parentali e amicali. Spesso hanno sviluppato l'abilità di mediare, negoziare e rispondere creativamente ai cambiamenti, appropriandosi in maniera strumentale delle identità situazionali più congrue alle diverse circostanze e interlocutori. Da alcuni di loro è stata esplicitata una difficoltà a condividere questa complessità identitaria con pari italiani o con i genitori. Altri, hanno condiviso incertezza, confusione e il rifiuto sperimentato in questi termini:

*Non mi sono mai sentita accettata nonostante sono nata e cresciuta qui. Non perché io non mi ci voglia sentire ma perché proprio le circostanze, gli altri non mi danno la possibilità di sentirmi a casa mia.*

All'esclusione percepita nei rapporti con gli altri sulla quale torneremo a fine capitolo, è da aggiungere la questione burocratica. In Italia la cittadinanza è legata allo *ius sanguinis* piuttosto che allo *ius soli*, sebbene il 13 ottobre 2015 il disegno di Legge S. 2092 (DdL Ius Soli Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, 91) sia stato finalmente approvato alla Camera<sup>5</sup>. La peculiare situazione burocratica fa sì che compiuti i 18 anni i ragazzi figli di genitori stranieri debbano attivare le pratiche burocratiche per l'ottenimento della cittadinanza italiana. Un errore o una dimenticanza comportano l'im-

<sup>5</sup> Sebbene la discussione sulla riforma della legge sulla cittadinanza ha preso avvio nel 2003, nel 2017 è ancora in Parlamento. Il disegno di una nuova legge è riuscito a essere approvato alla Camera solo nel 2015, anche grazie alle 22 organizzazioni della società civile, tra le quali la Cgil, che tra il settembre 2011 e marzo 2012 hanno dato vita alla Campagna «L'Italia sono anch'io» raccogliendo più di 200 mila firme.

possibilità a ottenerla. Come evidenziato da vari partecipanti al *focus group*, un'ulteriore sfaccettatura di questo processo è che per alcuni ragazzi il confronto con la loro identità avvenga solo al compimento dei diciotto anni e spesso bruscamente.

### 12.3 Percezioni e criticità sul lavoro: uno sguardo al passato

Come anticipato nell'introduzione, nei *focus group*<sup>6</sup> si è cercato di esplorare le motivazioni alla luce del confinamento dei giovani migranti – i dati non differenziano la situazione delle seconde generazioni – in settori lavorativi a basso valore aggiunto e mansioni esecutive<sup>7</sup>. Nelle discussioni i partecipanti, tre dei quali lavoravano a tempo pieno mentre nove stavano completando gli studi universitari, hanno sollevato e discusso in profondità tre fattori fondamentali che contribuiscono al delinarsi dello scenario attuale ovvero:

- l'esperienza scolastica;
- la famiglia d'origine;
- la discriminazione e l'auto discriminazione.

Molti partecipanti ai *focus group* hanno legato le motivazioni di un inserimento subalterno nel mondo del lavoro dei ragazzi di seconda generazione, nonché il tasso di giovani Neet<sup>8</sup> Italiani e soprattutto stranieri, a due nodi cruciali nell'esperienza scolastica, ovvero l'esperienza in classe e l'orientamento scolastico. Sebbene abbiano nominato sia pregi che falle del sistema scolastico italiano e il loro impatto sul rendimento di tutti gli studenti, si sono focalizzati sulle seconde generazioni. Una delle partecipanti al *focus group* ha sottolineato l'importanza della formazione come motore per la

<sup>6</sup> Nel primo focus group con i membri del direttivo abbiamo raccolto gli input dei partecipanti sulle possibili cause del confinamento dei lavoratori migranti in certi settori. Nel secondo, con i membri dell'associazione, siamo partiti dai punti emersi dal primo focus group e abbiamo raccolto maggiori elementi descrittivi e spiegazioni.

<sup>7</sup> I dati Istat presentati nel capitolo 12 riportano la situazione lavorativa di giovani migranti più che delle seconde generazioni in quanto non differenziano tra i gruppi, le domande, però sollecitano motivazioni e reazioni a una possibile confluenza delle seconde generazioni negli strati svantaggiati della popolazione.

<sup>8</sup> Come mostrato, nel capitolo 13 è stato mostrato che circa il 35% dei ragazzi residenti in Italia con cittadinanza straniera è Neet e per gli italiani la percentuale è circa del 24%.

mobilità sociale di questo gruppo in relazione al capitale culturale, economico e sociale del contesto familiare:

*Per un ragazzo che proviene da una famiglia di immigrati poter proseguire nel proprio percorso di formazione è essenziale. Poi nel contesto italiano anche un italiano che non studia potrebbe avere le stesse difficoltà. Però il ragazzo di seconda generazione che non completa il percorso di studi si deve aggrappare alla sua rete familiare e la rete familiare è quel gruppo che vive un po' nel ghetto e che fa soltanto lavori umili e alla fine rimane lì. Invece completare la scuola significa darsi una chance in più. Il percorso accademico significa conoscere nuovi contatti sociali e fare una rete.*

L'inserimento scolastico spesso coincide con l'arrivo in un nuovo contesto sociale e per più intervistati è stato un periodo di scoraggiamento e lacrime. Sono emerse differenze tra il crescere in zone caratterizzate da un'alta incidenza di migranti, come i contesti metropolitani, e l'inserimento di bimbi o adolescenti in piccoli centri o zone del Sud, dove la presenza di studenti stranieri, soprattutto negli anni dell'arrivo degli intervistati, era più esigua. L'inserimento nei secondi sembra essere stato più faticoso nelle fasi iniziali, ma alcuni intervistati hanno riportato di aver ricevuto attenzioni e supporto maggiori in luce del loro numero ridotto. Anche l'età di arrivo in Italia ha avuto un impatto sull'inserimento scolastico e l'apprendimento della lingua italiana, che è stato più faticoso per chi è arrivato a un'età più avanzata.

Alcuni intervistati hanno raccontato di aver visto altri pari stranieri soffrire per le offese e commenti ricevuti dai compagni di classe o di sport: alcuni ragazzi stranieri hanno pensato di ritirarsi da scuola, pur di non doversi confrontare con razzismi quotidiani, domande, ripicche dei pari.

Sul rapporto con gli insegnanti, più di un intervistato ha raccontato la sofferenza causata da atteggiamenti poco costruttivi. Nelle parole di uno di loro:

*Quando non sanno cosa dire, gli insegnanti fanno battute sul colore della pelle! Io personalmente l'ho vissuta sia male che bene, nel senso che io rispondevo tranquillamente, non avevo problemi. Però ogni tanto mi sono posta il problema: Ma perché sono nera? Perché mamma mi hai fatto nera? [...] Una mia professoressa di italiano un giorno mi chiese: «Ma tu come vuoi essere chiamata? Nera, africana, di colore». Cioè sono domande che fatte da una certa persona ti spiazzano. Oppure un giorno, sempre la stessa persona: «che*

*dio veneri? Che divinità veneri?». Cose un pò improbabili, non lo so, oppure ci sono quei professori che non vogliono far vedere che hanno un problema con te, quelli che insistono sulla tua persona: «ma voi africani però siete belli!» Non c'è bisogno di dire queste cose: è falsa ammirazione!*

Per molti intervistati l'atteggiamento degli insegnanti è dettato da scarse competenze interculturali, solo talvolta da ideologie xenofobe. Un altro partecipante ha aggiunto:

*Quando facevano questo tipo di cose a me li guardavo e basta che calavo la testa. Sì, capivo che c'era un problema fondamentale: l'ignoranza che loro hanno nei nostri confronti o comunque anche solo nel confrontarsi con te. Si confrontano in maniera così ignorante che tu non hai neanche voglia di rispondere a certe domande.*

Sebbene alcuni intervistati abbiano anche messo in luce pratiche multiculturali di successo o esperienze positive legate all'iniziativa di singoli insegnanti, in generale è emerso il bisogno di rafforzare la formazione degli insegnanti e le loro competenze interculturali. L'associazione *Questa è Roma* al momento del focus group era impegnata nello sviluppo di attività anche in questo campo.

L'altro punto cruciale sollevato nei due *focus group* riguarda l'orientamento scolastico che, per i ragazzi di seconda generazione può rappresentare un'opportunità di mobilità ascendente e di inclusione sociale o segnare l'inizio di un processo di marginalizzazione, ovvero il «declino delle seconde generazioni» ipotizzato da alcuni autori. Il ruolo della scuola nell'orientamento diventa ancor più essenziale in mancanza di una rete familiare e parentale capace di fornire stimoli, informazioni e supporto al ragazzo, come sintetizzato nel virgolettato a inizio paragrafo. Studi e ricerche evidenziano da anni l'alto numero degli studenti stranieri nelle scuole professionali e la loro presenza poco significativa nei licei (Besozzi, Colombo, Santagati 2009). Le motivazioni sono spesso legate a una mancanza di orientamento o a un orientamento «forzato» verso studi tecnici da parte degli insegnanti più che alle aspirazioni delle famiglie straniere, che come vedremo anche nel paragrafo successivo tendono ad attribuire un alto valore alla formazione.

I partecipanti ai focus group hanno indicato l'approccio e il pregiudizio degli insegnanti nel passaggio tra i gradi di scuola come una delle cause della presenza significativa di ragazzi di seconda generazione in professioni subal-

terne, non parlavano per esperienza personale. Ben cinque partecipanti ai *focus group* hanno raccontato di essere stati incoraggiati dagli insegnanti delle scuole medie a seguire le loro inclinazioni e frequentare prevalentemente licei. Sarà perché i ragazzi coinvolti nell'indagine erano particolarmente brillanti? O da cosa dipenderà la differenza di trattamento? Solo a un ragazzo era stato consigliato di frequentare un istituto professionale, ma convinto che le sue capacità fossero state sottostimate dalle insegnanti, ha deciso diversamente. Il ragazzo si è iscritto a un Istituto tecnico commerciale e ora sta affrontando gli studi universitari.

Nel difficile passaggio dalla scuola superiore all'università, la maggior parte dei ragazzi ha raccolto informazioni da pari e amici, che avevano già intrapreso il percorso universitario. Né la scuola, né la famiglia sembrano essere state delle risorse per l'orientamento. Rispetto al ruolo dei genitori, risposte comuni sono state:

*Per mia madre era fondamentale che io andassi a scuola e che stessi sui libri, che libri fossero per lei non importava. L'importante che io andassi bene a scuola.*

L'orientamento, come fase di passaggio, rende palese il possibile rovesciamento dei ruoli tra genitori e figli che avviene in seguito alla migrazione ma anche il possibile valore aggiunto delle famiglie migranti nella definizione del futuro scolastico e poi professionale dei figli soprattutto in termini di motivazione e «riscatto intergenerazionale», come descriveremo meglio di seguito.

#### 12.4 La famiglia

Esplorata ampiamente in letteratura, la «famiglia migrante» può essere caratterizzata da una molteplicità di modelli e forme, in relazione a diversità culturali e religiose, progetti migratori, relazioni di genere e tempi di ricongiungimento dei suoi membri (si veda ad esempio Zontini 2010). I processi migratori avvengono talvolta a più fasi per i membri di uno stesso nucleo familiare e durante i periodi di distanza o di ricongiungimento, i progetti di vita, i legami e le identità vengono ridefinite così come le relazioni tra i suoi membri. Come accennato sopra, nei contesti di destinazione è frequente il rovesciamento dei ruoli tra genitori e figli. Mentre i bambini o ragazzi sono

spesso abili a «adattarsi» culturalmente e linguisticamente al «nuovo» paese, i genitori faticano di più e contano sui figli come mediatori. La letteratura evidenzia che i figli dei migranti assumono spesso il ruolo di «genitori dei genitori» con una conseguente perdita di autorità e controllo dei genitori sui figli o una precoce responsabilizzazione di questi ultimi (si veda ad esempio Ambrosini, Molina 2004).

Inoltre alcuni giovani partecipanti ai focus group hanno riferito con rammarico, a questo proposito, come molti migranti della generazione precedente alla loro vorrebbero sperimentare relazioni sociali più ricche con pari italiani, ma loro malgrado, non riescono:

*Per noi è difficile avere un rapporto di amicizia con un italiano, figurati per i nostri genitori che comunque sono venuti qua che già avevano una certa età. Non erano giovani ma trent'anni già li avevano, fare amicizia per loro è stato difficile, difficoltoso, perché parliamo del '91 e tuttora si ritrovano con molte poche amicizie italiane considerando i molti anni in cui sono stati qua.*

Mentre una parte degli intervistati ha sottolineato l'esclusione subita dai genitori, altri hanno messo in luce come la capacità dei genitori di supportare i figli nel confronto con la società italiana incida in maniera determinante sul benessere e sui percorsi dei figli. Un partecipante ai focus group ricordando le prime fasi del suo inserimento in Italia ha spiegato:

*Mia madre faceva molto la psicologa durante questo periodo perché io stavo malissimo a scuola. Tornavo a casa e piangevo sempre. Lei mi prendeva e diceva: no non ti preoccupare che fra sei mesi la lingua l'avrai imparata, andrà bene e farai amicizie di qua e di là.*

Un'altra caratteristica delle famiglie, che ha un ovvio impatto sul percorso lavorativo dei ragazzi, è il valore dato dalle stesse alla formazione. Questo elemento è emerso in maniera chiara nella storia di un ragazzo capoverdiano, membro del direttivo di *Questa è Roma* e laureando in architettura. Ha raccontato come l'atteggiamento e le scelte della madre fossero state da esempio per lui e avessero influito sulle sue aspirazioni professionali. Arrivata in Italia, la madre, aveva infatti trovato lavoro nel settore domestico in una ricca famiglia. Dopo qualche mese, le fu proposto di lavorare come autista della contessa padrona di casa. Al contempo la giovane si iscrisse a dei corsi scolastici offerti da un'associazione e riuscì a ottenere il diploma magistrale e lavorare come segretaria privata della contessa.

Rispetto alla questione fondamentale dell'identità, tratteggiata nella parte iniziale del capitolo, gli intervistati hanno sostenuto che i loro genitori hanno avuto un ruolo cruciale nei loro processi di socializzazione e costruzione identitaria. A differenza di famiglie «chiuse» che cercano rifugio in identità rigide e monolitiche legate ai paesi o regioni d'origine, o pratiche religiose, i giovani attivi nell'associazione, sono stati incentivati dalle loro famiglie ad avere scambi con persone e pari di varie nazionalità, a conoscere ed esplorare. Secondo gli intervistati la prima tipologia di famiglie che guida, più o meno consapevolmente, i figli verso la segregazione sociale e culturale esiste ma non è predominante nel contesto italiano. A questo breve quadro gli intervistati hanno aggiunto una terza tipologia di famiglia presente tra gli iscritti all'associazione e tra le seconde generazioni più in generale, ovvero quella mista, con un genitore italiano e uno migrante. I figli delle coppie miste, secondo gli intervistati possono scegliere se attingere al background italiano o straniero e articolano fluidamente le loro identità, sebbene in fasi dell'adolescenza o nel percorso di crescita ne prediligano spesso solo una. Riflettendo delle loro esperienze e del faticoso processo di elaborazione dell'identità come multipla e fluida i ragazzi del direttivo di *Questa è Roma*, nel focus group hanno addirittura legato la creazione dell'associazione ai loro contesti familiari:

*Non è un caso che noi dell'associazione siamo così, è per questo che l'abbiamo fondata. A un ragazzo che ha questi problemi (atteggiamento di chiusura della famiglia ndr) non verrebbe in mente di fondare un'associazione come la nostra, per tutti.*

Un altro aspetto toccato nei focus group riguarda le condizioni socio-economiche delle famiglie:

*Perché se io ho ad esempio una famiglia che ha una formazione alta fa la differenza, però comunque dipende anche da dove abito, da dove vado a scuola, che tipo di zona è.*

La discussione ha anche gettato luce su due sfumature diverse dell'argomento classe e inserimento sociale delle seconde generazioni. Da un lato, le reti e il capitale sociale. L'inserimento subalterno nel mercato del lavoro della maggior parte dei lavoratori stranieri in Italia si traduce spesso in una rete sociale legata a lavori in settori a bassa produttività. I genitori vorrebbero per i figli una situazione lavorativa migliore della propria, ma la gente che

conoscono, il loro capitale sociale, non si rivela una risorsa utile per l'inserimento lavorativo dei figli. Il secondo aspetto, fortemente intrecciato, riguarda il riscatto sociale in chiave intergenerazionale. Le risposte dei ragazzi suggeriscono che l'esperienza dei genitori e il futuro che questi immaginano per i figli li motivano e indirizzano verso un inserimento lavorativo lontano dalla dequalificazione professionale da loro subita. Proprio in virtù dell'esperienza migratoria dei genitori, la responsabilità e riconoscenza dei figli verso i genitori sembra giocare un ruolo rilevante nella definizione delle prospettive e aspettative di lavoro dei ragazzi di seconda generazione. Nelle parole di uno di loro:

*Nessun genitore se si spacca la schiena dalla mattina alla sera e vuole vedere suo figlio un giorno fare la stessa cosa.*

## 12.5 Discriminazione: tra presente e futuro

Il tema della discriminazione è emerso in maniera pervasiva durante le interviste e i *focus group*, rispetto alla scuola, al rapporto con i pari autoctoni e nell'accesso al mercato del lavoro. Numerosi studi evidenziano che, in Italia, la discriminazione dei lavoratori stranieri è sistematica e multi-dimensionale da decenni. Una ricerca realizzata dall'Ires nel 2007<sup>9</sup> ha mostrato che i fenomeni di discriminazione incidono in maniera significativa nell'accesso dei lavoratori stranieri al mercato del lavoro e, più in generale, sulle loro condizioni di lavoro: dalle mansioni al salario, dall'inquadramento alla mobilità. Anche i dati più recenti presenti in letteratura (cfr. Ferrucci e Galossi 2017) e la letteratura mostrano che i lavoratori stranieri sono confinati nei segmenti più bassi del mercato del lavoro, nelle occupazioni meno retribuite e meno qualificate, più faticose e più insalubri. Sperimentano un forte sotto-inquadramento, ovvero svolgono professioni che richiedono un livello di competenze inferiore al loro titolo di studio.

Sebbene solo tre dei partecipanti ai *focus group* stessero lavorando, tutti hanno mostrato una certa familiarità e conoscenza dei fenomeni di discriminazione strutturale che hanno caratterizzato l'inserimento subalterno della generazione dei loro genitori in alcuni settori specifici del mercato del

<sup>9</sup> Galossi, Mora, Padoan 2007; si veda anche Di Pasquale 2014; Perocco Cillo, Perocco, Scandolin 2013.

lavoro<sup>10</sup> e considerano la discriminazione la causa principale dell'inserimento dei giovani di seconda generazione in professioni esecutive e logoranti. La paura di subire discriminazioni di vario tipo all'ingresso del mercato del lavoro è stata espressa ad esempio in questi termini:

*Basta leggere il mio nome e cognome. Oggi giorno entri in un posto, mandi il curriculum e ti dicono: non abbiamo lavoro, qua non c'è lavoro. Qui c'è crisi. Anche se il candidato è competente: quello è il problema. Se uno è incompetente va bene. Se c'è uno più competente di me, mi sta bene, ma non è giusto se vedi un nome straniero e mi blocchi.*

Altri intervistati hanno sottolineato come la discriminazione e atteggiamento dei datori di lavoro verso cittadini di varie nazionalità siano labili e influenzati da casi di cronaca e rappresentazioni mediatiche dominanti del momento.

In entrambi i *focus group* si è discusso dell'impatto di barriere istituzionali, quali il requisito della cittadinanza, sull'accesso dei giovani al pubblico impiego. La scarsa presenza di lavoratori stranieri nei trasporti locali è stata commentata a più voci evidenziando la presenza di barriere sia dirette e indirette all'accesso e differenze tra le varie regioni italiane, soprattutto tra Nord e Sud Italia:

- *Ci sono gli autisti stranieri, al Nord. C'è stata una sentenza da poco.*
- *Nel 2015 dobbiamo arrivare ancora a queste cose in Italia!*
- *Si dobbiamo combattere per fare gli autisti degli autobus, che è un lavoro che non richiede la laurea.*
- *Ma li contano, secondo me li contano sulle dita delle mani. Quest'anno abbiamo messo un rumeno, tra dieci anni metteremo un ghanese a portare l'autobus.*

Tra gli elementi degni di nota emersi nei focus group vi anche è l'*auto-discriminazione* dei lavoratori stranieri. I giovani si sono chiesti se i lavoratori migranti giovani e di seconda generazione cerchino lavoro in settori diversi dal servizio domestico o dalle costruzioni, o se il timore del rifiuto li dissuada:

<sup>10</sup> Come accennato anche da Ferrucci e Galossi (2017) l'etnicizzazione del mercato del lavoro è anche causata dalle reti migratorie e dalla domanda del mercato del lavoro. In Italia le politiche migratorie e politiche e leggi sul lavoro sembrano aver avuto un ruolo cruciale nel determinare tale scenario sin dall'inizio dell'immigrazione in Italia.

– *Sapendo che stai combattendo non solo con ragazzi che magari hanno più competenze, ma col fatto che sei più giovane e che sei straniero, piuttosto che andare a provar a fare un concorso pubblico – sebbene tu rientri in quelle categorie del bando e abbia le possibilità di ottenere quel lavoro – dici se mi serve veramente un lavoro lo cerco dove lo posso trovare.*

– *C'è quella casta riservata! Figurati se non prendono loro e prendono me! E quindi vado direttamente in albergo a cercare lavoro dove lo trovo.*

Infine, e in linea con il commento sopra è stato anche evidenziato che la segregazione occupazionale è amplificata da un sistema di accesso informale al mercato del lavoro e dalla «mancanza di modelli» di lavoratori stranieri:

*Conta pure la mancanza di modelli. Per esempio nella comunicazione e nei servizi di informazione non ci sono quasi per niente stranieri. Un ragazzo non vede un nero fare il giornalista o il presentatore.*

Rispetto alle soluzioni prospettate dai ragazzi, insieme alle modifiche alla legislazione sulla cittadinanza ai figli di stranieri e alla diffusione di modelli positivi, è stata evidenziata la necessità di lavorare «sulla mentalità», di un lavoro culturale. Queste suggestioni trasformate in proposte potrebbero tradursi in educazione alla diversità nelle scuole ad esempio, promozione di modelli positivi tra datori di lavoro ma anche tra ragazzi di seconda generazione, misure di monitoraggio della discriminazione nell'accesso al lavoro.

## 12.6 Conclusioni: strategie e identità

Come concludere una esplorazione così articolata? Riprendendo il titolo, *Giovani di seconda generazione verso il lavoro a Roma*, è utile sottolineare che la condizione giovanile contiene implicazioni contrastanti: i giovani tendono a essere i protagonisti dei cambiamenti socio culturali ma sono anche i più sensibili a essi. Le seconde generazioni sono figli di migranti e hanno spesso sperimentato un processo di costruzione identitaria multiforme e complesso, che può averli arricchiti e rafforzati. Rispetto al lavoro la fascia di persone tra i 15 e 29 anni sta risentendo della recessione economica e della crescente richiesta di flessibilità ai lavoratori. I dati (Ferrucci, Galossi 2017), mostrano che nel nostro paese la disoccupazione giovanile è drammaticamente alta. Un giovane su quattro, non lavora, non studia e non è

all'interno di un percorso di formazione. Coloro che riescono ad accedere al mercato del lavoro, sperimentano una concentrazione crescente in lavori insicuri, con un alto rischio di intrappolamento nella precarietà. Tali condizioni materiali hanno un impatto significativo sui progetti di vita e sulla transizione all'età adulta che avviene spesso, dopo i 30 o 40 anni<sup>11</sup>.

Alle vulnerabilità che caratterizzano la condizione giovanile, le seconde generazioni devono sommare spesso ulteriori svantaggi. Il rendimento e il successo scolastico dei figli dei migranti, così come il loro inserimento lavorativo, sono legati al capitale culturale, economico e sociale del contesto familiare e risentono anche del supporto del sistema scolastico in fase di inserimento, o della mancanza di esso. A un possibile percorso scolastico accidentato o un titolo di studio più basso dei pari italiani, si somma la discriminazione di alcune nazionalità, di coloro che non hanno la cittadinanza italiana o in virtù di una reale o presunta appartenenza religiosa.

Con queste premesse come procedono *verso* il lavoro «questi» giovani di seconda generazione a Roma? Fortunatamente il quadro tratteggiato dai dati non predice i destini di tutti i giovani di seconda generazione. Probabilmente riflette di più quello di molti giovani lavoratori migranti, che non hanno studiato in Italia e non include la generazione di ragazzi più simili ai giovani coinvolti in questo studio. Dalle risposte e dalla loro attività con l'associazione gli intervistati sono ragazzi proattivi, con un forte spirito analitico sul contesto esterno e su se stessi, che sembrano aver elaborato in maniera costruttiva le loro identità multiple. Non è un caso che abbiano addirittura deciso di creare o di partecipare alle attività di un'associazione che promuove i diritti dei giovani figli di migranti e degli autoctoni e li difende dalla discriminazione, attraverso il dialogo con le istituzioni, la condivisione tra pari e l'uso di linguaggi creativi. I ragazzi che compongono il direttivo di *QuestaeRoma* sono fermamente convinti del valore dell'identità come risorsa e hanno creato l'associazione anche per accompagnarsi tra pari in un processo identitario costruttivo e inclusivo. Se da un fronte questi giovani possono sperimentare un percorso più accidentato di quello dei coetanei italiani di pari stato sociale, dall'altro dispongono di più riferimenti e sembrano più pronti a inventarsi un futuro caratterizzato da maggiori aperture sul possibile e su luoghi diversi. L'approfondimento sui ragazzi di seconda generazione dell'associazione *QuestaeRoma* non sembra suggerire

<sup>11</sup> Il titolo del libro di Gallino *Vite rinviate* (Laterza 2014) riassume bene l'impatto del lavoro flessibile e dell'assenza di tutele su coloro che possono aver superato i 30 o 40 anni.

che stiamo assistendo a un «declino delle seconde generazioni» ma a un processo di integrazione segmentata.

Sulla base del breve percorso di ricerca condotto con i giovani di seconda generazione di *QuestaèRoma*, come spunto per ulteriori studi ma anche come stimolo per tutti i ragazzi riporteremo in chiusura alcune delle strategie messe in campo o semplici speranze dei ragazzi di seconda generazione che abbiamo intercettato.

*Coda: tra strategie e speranze*

- Collocazione lavorativa che dequalifica rispetto al percorso di studi effettuato ma in settore in crescita.

Una delle strategie messe in atto una delle intervistate già entrata nel mondo del lavoro è l'accettazione di una collocazione lavorativa che dequalifica rispetto al percorso di studi effettuato. Figlia di genitori nordafricani e laureata in lingue straniere, dopo varie esperienze in linea con il suo percorso di studi e ambizioni nel settore no profit, ma discontinue, la ragazza ha deciso di cambiare settore e si è spostata su un settore commerciale. Il lavoro, in corso al momento dell'intervista, le aveva garantito una continuità lavorativa per più di un anno e la possibilità di acquisire competenze spendibili in un settore in crescita, ovvero nella cosiddetta *green economy*. La ragazza inoltre ha spiegato che mette in gioco le sue competenze accademiche nel volontariato, ad esempio come membro del direttivo dell'associazione *QuestaèRoma*. Un elemento degno di nota è che la giovane non definisce la sua identità e posizione in società attraverso il lavoro, come succedeva pervasivamente per la generazione precedente.

- Inserimento in linea con il percorso di studi e valorizzazione di identità migrante.

Un'altra strategia messa in atto dagli intervistati è esercitare la professione per la quale si è studiato e valorizzare le proprie risorse multiculturali e caratteristiche personali. Due delle intervistate lavorano infatti nel campo della comunicazione in servizi per i migranti in Italia. Una ragazza, centroamericana, ha studiato comunicazione in Italia e in Francia ed è direttrice editoriale di un giornale per la comunità latinoamericana. Un'altra delle intervistate, figlia di genitori marocchini, si è formata come giornalista e lavora come «*community development executive*» in una grossa «piattaforma» multiservizi per migranti, che include anche blog e *call centre*. In un periodo di profonda crisi dell'editoria, la specializzazione per un target migrante, i

repertori culturali delle ragazze e la loro esperienza come figlie di migranti, sono state utilizzate come risorse per accedere al mondo del lavoro.

Inserimento in linea con il proprio percorso di studi in altri paesi europei

In un momento storico in cui i giovani in Italia si trovano nell'impossibilità di migliorare la loro posizione rispetto a quella dei genitori e le percentuali sulle emigrazioni dall'Italia sono in costante crescita (Fondazione Migrantes 2014; Cevoli, Di Pasquale, Galossi 2015) anche i ragazzi di seconda generazione emigrano, o hanno questa idea. Per gli intervistati il trasferimento in Europa o altrove potrebbero essere «strategie obbligate» se non troveranno lavoro alla fine degli studi. Tuttavia contano di utilizzare le loro risorse e reti sociali, ovvero la presenza di familiari che sono emigrati in altri paesi europei, per svolgere le professioni per le quali stanno studiando fuori dall'Italia. I ragazzi di seconda generazione possono avere a disposizione un maggior numero di riferimenti culturali, competenze linguistiche e reti sociali transnazionali dei loro pari italiani da usare come risorse per trovare lavoro.

Inserimento in linea con il percorso di studi in paese d'origine dei genitori e valorizzazione dell'identità migrante

La letteratura sulla migrazione mostra che il ritorno è sempre presente nella mente dei migranti, anche in chiave intergenerazionale. Il paese di origine dei genitori, talvolta neanche visitato dai ragazzi può però rappresentare sia un reale contesto ricco di opportunità nel quale utilizzare le competenze acquisite in Italia che un luogo idealizzato e mitizzato. La nostalgia e il legame affettivo ed emotivo con il paese di origine dei genitori possono alimentare aspettative poco realistiche sullo stesso e il riscontro con la realtà può dare origine a shock culturale inversi. Una delle spiegazioni dei ragazzi intervistati sulla scelta del paese d'origine dei genitori come possibile meta di progetti di migrazione ancora vaghi e lontani nel tempo è stata:

*Perché comunque giù vivremo una vita molto più tranquilla; è lì senti che stai a casa. Ti senti: «ah finalmente questo è il mio paese, questo è dove mi posso sentire a casa!». E poi lì vivi in maniera più dignitosa di qua.*

Il legame con il paese dei genitori porta con sé anche un comprensibile senso di riconoscenza e la voglia di darsi da fare per migliorare le sorti del continente d'origine. In particolare hanno parlato di un possibile «ritorno» in Africa tre ragazze che stanno studiando Scienze Infermieristiche e due ragazzi che studiano Scienze Politiche e ambiscono alla carriera Diplomatica.

Anche in questo caso le competenze linguistiche e le reti sociali transnazionali dei ragazzi sono delle risorse aggiuntive per queste idee o strategie. Un ragazzo che sta completando gli studi in architettura, intende tentare la via dell'inserimento lavorativo tra l'Italia e Capoverde, come «architetto dei migranti. Mostrando intraprendenza e la possibilità di attingere a contatti e repertori culturali diversi secondo il bisogno ha detto:

*Farò l'architetto degli immigrati, spostandomi tra Roma e là. Molti immigrati che vivono in Italia, a Capoverde si fanno fare case con l'arcata simile alle case Italiane: gli servo!*

L'idea di lasciare l'Italia si trasformerà in progetti? Quali sono le alternative a un inserimento nel mondo del lavoro non subalterno per le seconde generazioni? Quanto i singoli contesti influenzano i percorsi delle seconde generazioni verso il lavoro? E dei giovani migranti?

Sono questioni ancora aperte e particolarmente importanti per determinare il futuro della nostra società. Sarà, pertanto, fondamentale continuare a monitorare questo fenomeno per avere le giuste risposte sia da un punto di vista dell'analisi sociale che, soprattutto, delle politiche di inserimento e di integrazione.

#### *Principali riferimenti bibliografici*

- Ambrosini M., Molina, S. (2004, a cura di), *Seconde generazioni. Un'introduzione al futuro dell'immigrazione in Italia*, Edizioni della Fondazione Agnelli, Torino.
- Besozzi E., Colombo M., Santagati M. (2009), *Giovani stranieri, nuovi cittadini*, Franco Angeli, Milano.
- Catanzaro R., Colombo A. (2009), *Badanti & Co*, Il Mulino, Bologna.
- Cevoli M., Di Pasquale L., Galossi E. (2015), *I percorsi migratori delle nuove generazioni*, Fondazione Bruno Trentin, Ecap, Roma.
- Dal Lago, A. (1999), *Non persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, Milano.
- Di Pasquale L. (2014), *Enar Shadow Report, Racism and related discriminatory practices in employment in Italy 2012-2013*, Enar.
- Favaro G. (1990, a cura di), *I colori dell'infanzia. Bambini stranieri nei servizi educativi*, Guerini e Associati, Milano.
- Favaro G. (2014), *Un'integrazione rallentata: bambini e ragazzi «stranieri»*

- nella scuola di tutti*, in *Economia dell'Immigrazione*, Fondazione Leone Moressa, n. 5, gennaio.
- Ferrucci G., Galossi E. (2017), *Giovani stranieri: cronaca di un destino annunciato*, working paper, [www.fondazionedivittorio.it](http://www.fondazionedivittorio.it)
- Fondazione Migrantes (2014), *IX Rapporto Italiani nel mondo 2014*, Tau editrice, Todi.
- Galossi E., Mora M., Padoan V. (2007), *Le discriminazioni etnico-religiose nel mondo del lavoro Rapporto nazionale*, Progetto «Lavoro e occupazione senza Discriminazioni Etniche e Religiose» Ires.
- Gilroy P. (1987), *There ain't no black in the Union Jack*, Hutchinson, London.
- Hall S. (1990), *Cultural identity and diaspora*; in Rutherford J. (a cura di), *Identity, community, culture, difference*, Lawrence & Wishart, London
- Lewitt, P. (2009), *Roots and Routes: Understanding the Lives of the Second Generation Transnationally*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 35, n. 7, August.
- Perocco Cillo R., Perocco F., Scandolin P. (2013), «*Challenging racism at work. Fieldwork report, in Italy, Laboratory of research on immigration and social transformations at University of Venice Ca'Foscari*», Project Craw funded by Dg Employment.
- Portes A., Rumbaut R.G. (2001), *Legacies. The story of the immigrant second generation*, Berkeley-New York, University of California Press-Russel Sage Foundation.
- Rebughini P. (2004), *I giovani di origine straniera a Milano: tra inserimento sociale e ricerca dell'identità*, Working papers del Dipartimento di studi Sociali e politici n. 13/2004, Università degli studi di Milano.
- Waldinger R., Perlmann J. (1998), *Second generations: past, present, future*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 24, n. 1.
- Zhou M. (1997), *Segmented assimilation: issues, controversies, and recent research on the new second generation*, in *International Migration Review*, vol. 31, n. 4.
- Zinn D. (2010), *Italy's Second Generations and the Expression of Identity through Electronic Media*, in *Bullettin of Italian Politics*, vol. 2, n. 1.
- Zontini E. (2010), *Transnational families, migration and gender. Moroccan and Filipino women in Bologna and Barcelona*, Berghan Books, Oxford - New York.



## Capitolo 13

### Le nuove migrazioni italiane<sup>1</sup>

*di Marida Cevoli e Rodolfo Ricci*

#### 13.1 L'emigrazione come corollario della globalizzazione?

Secondo il recente rapporto Ocse «Prospettive delle migrazioni Internazionali»<sup>2</sup> i flussi di migrazione permanente verso i paesi dell'Ocse sono in continuo aumento. Nel 2014 si sono registrati 4,3 milioni di ingressi con un aumento, rispetto all'anno precedente, del 4%. I dati preliminari per il 2015 confermano questa tendenza facendo registrare un ulteriore aumento di circa il 10%. In questo scenario l'Italia manifesta una spiccata tendenza all'emigrazione dato che tra il 2010 e il 2014 il numero dei cittadini italiani emigrati è più che raddoppiato. Sempre secondo gli studi dell'Ocse l'Italia si colloca, nel 2014, al sesto posto su 50 nella graduatoria dei paesi di origine dei migranti, risalendo ben 11 posizioni rispetto al 2004 e 2 rispetto al 2013. Le caratteristiche di queste nuove ondate migratorie italiane disegnano uno scenario alquanto articolato che si presta a molteplici interpretazioni. Le «nuove migrazioni» italiane sono, infatti, un fenomeno complesso, un libro con molte pagine da sfogliare, una raccolta che ci offre molte fotografie, un film che va visto seguendo molte storie che si intrecciano e si sovrappongono.

<sup>1</sup> Il seguente capitolo è il frutto dell'aggiornamento di un più ampio progetto di ricerca su seconde generazioni e giovani immigrati presenti in Italia, nonché sulle nuove migrazioni italiane all'estero, realizzato nel corso del 2014 e finanziato da Fondazione Ecap Svizzera ([www.ecap-fondazione.ch](http://www.ecap-fondazione.ch)) dal titolo «I percorsi migratori delle nuove generazioni».

<sup>2</sup> Ocse «International Migration Outlook 2016», 19 Settembre 2016 <http://www.oecd.org/migration/international-migration-outlook>

Il contributo che offriamo in questo volume prende spunto dagli studi condotti, a partire dal 2013<sup>3</sup>, dalla fondazione Di Vittorio per conto dell'Ecap Svizzera – studi tutt'ora in corso attraverso un ampio progetto di ricerca che, partito nel 2016, si concluderà nel 2018 e che intende mettere a confronto le condizioni di vita e di lavoro e le domande di tutela e rappresentanza dei giovani immigrati in Italia di prima e seconda generazione e dei giovani italiani emigrati all'estero – e della lunga esperienza di indagine e di monitoraggio del fenomeno migratorio italiano svolta dalle associazioni della rete Fiei (Federazione italiana immigrazione emigrazione). In particolare la Filef (Federazione italiana lavoratori emigrati e famiglie) sta monitorando da diversi anni l'evoluzione dei flussi emigratori dall'Italia, comparando i dati ufficiali italiani (Istat, Aire, anagrafe consolare) con quelli delle autorità di rilevamento di alcuni dei più significativi paesi di arrivo della nostra emigrazione, oltre a sperimentare alcuni servizi di orientamento per i nuovi migranti nei luoghi di arrivo e a sollecitare momenti di incontro e interlocuzione tra le associazioni dell'emigrazione consolidata e quelle della nuova emigrazione<sup>4</sup>.

In questo capitolo più che sostenere tesi interpretative vorremmo avanzare delle ipotesi e fornire delle suggestioni per favorire l'analisi e l'approfondimento di un fenomeno complesso cui anche il sindacato deve guardare da più punti di vista. Le nuove mobilità coinvolgono soggetti diversi, portatori di progetti di vita differenziati e spesso le motivazioni di un gruppo non sono diverse da quelle di un altro. In queste pagine ci soffermeremo, in particolare, sulla condizione dei lavoratori cioè delle fasce di età che sono attive sul mercato del lavoro con la consapevolezza che tale approccio non è esaustivo perché il fenomeno delle migrazioni – più o meno temporanee – riguarda non solo chi si sposta per motivi collegati alla propria attività lavorativa ma anche chi si trasferisce all'estero per studiare oppure per trovare condizioni migliori dal punto di vista economico e/o di qualità della vita una volta cessata l'attività lavorativa.

In ogni caso quantificare il fenomeno è difficile perché la fonte dei dati è diversa e perché una parte del fenomeno resta sommerso, non rintracciabile e certificabile anche perché la mobilità stessa ha caratteristiche nuove; corrisponde a progetti di diversa natura; caratterizza fasi o periodi della vita de-

<sup>3</sup> Molto più consolidata è invece l'esperienza della fondazione Di Vittorio nello studio dei processi di immigrazione nel nostro paese.

<sup>4</sup> Filef (a cura di), *Le nuove generazioni nei nuovi spazi e nuovi tempi delle migrazioni*, Ediesse, Roma, 2014.

gli individui; prevede tanto assenze prolungate che ritorni frequenti; sceglie più di una meta in cui risiedere per periodi anche brevi.

Per quanto riguarda l'Italia, paese che è stato di emigrazione per oltre un secolo, ma che dagli anni Ottanta del Novecento aveva visto un ridimensionamento marcato del fenomeno tanto da non essere più considerato un elemento rilevante nella descrizione delle sue caratteristiche socio-economiche, il dato dei nuovi espatri, in consistente crescita nell'ultimo decennio, deve far comunque riflettere. Il dato stimato dalla Filef, su cui i soffermeremo brevemente, è assai superiore a quello proposto per il 2015 dalle fonti statistiche nazionali e si aggira tra le 200.000 e le 300.000 persone a fronte delle 100.000 citate dall'Istat. I dati ufficiali indicano un fenomeno più contenuto perché non sono in grado di cogliere né la mobilità transitoria o esplorativa né la reale consistenza della presenza di medio-lungo periodo collegata a un progetto di vita e di lavoro degli italiani che si recano all'estero ma che «ufficializzano» la propria partenza, cancellandosi dai rispettivi luoghi di residenza, solo dopo diversi anni e magari dopo molteplici spostamenti tra diversi paesi prima di stabilirsi definitivamente. Per questo la Filef va a cercare il dato «alla fonte» cercando di ricostruire nei diversi paesi di approdo il numero dei nostri connazionali che, per lavorare, devono rendere evidente la propria presenza iscrivendosi a vari tipi di registri a seconda di quanto previsto dalla legislazione dei diversi paesi.

Riportiamo di seguito alcuni dati proposti dalla Filef (Ricci 2016) che mettono in luce il divario tra i dati ufficiali provenienti dall'Italia e quelli riscontrabili nei paesi di accoglienza della nostra migrazione.

*Tab. 13.1 – Ingressi dall'Italia in Germania e in Inghilterra secondo l'Istat e i rispettivi istituti di statistica locali\**

Anno	Germania				Gran Bretagna			
	Dati Istat	Dati dello Statistisches Bundesamt	Differenza	Scostamento dei dati in %	Dati Istat	Dati Ons (National Insurance Number)	Differen.	Scostam. dei dati in %
2012	6.880	30.152	23.272	438%	5.378	26.000	20.622	484%
2013	10.520	42.167	31.647	400%	7.542	32.800	25.258	434%
2014	11.731	57.523	45.792	490%	12.933	42.000	29.067	324%
2015	14.270	70.338	56.068	492 %	13.425	57.600	44.175	429%
2016	17.299	74.105	56.806	428 %	17.502	--	--	--
<b>Totale</b>	<b>60.700</b>	<b>274.285</b>	<b>213.585</b>	<b>451 %</b>	<b>39.278</b>	<b>158.400</b>	<b>119.162</b>	<b>403%</b>

\* Gli anni indicati registrano i dati registrati negli anni immediatamente precedenti: 2012, afflussi del 2011 e così via.

Fonti: Istat, Ons, Statistisches Bundesamt

La tabella precedente riporta gli afflussi in quelli che sono, negli ultimi 5 anni, i due paesi di massima affluenza di italiani. Ma come si vede, nel 2015, la somma dei soli arrivi in Germania e Gran Bretagna supera di 28.000 unità il dato delle cancellazioni di residenza per tutti i paesi del mondo, registrato dall'Istat (101.297). I tre paesi che seguono quali mete principali (nell'ordine Svizzera, Francia e Argentina) hanno avuto storicamente, negli ultimi 5 anni, un peso equivalente a Germania e Gran Bretagna assieme. Analogamente, gli 11 paesi seguenti nella classifica delle mete più ambite di emigrazione italiana (Brasile, Usa, Spagna, Belgio, Australia, Austria, Canada e Paesi Bassi e Venezuela, Irlanda e Lussemburgo), hanno un peso storico, nel quinquennio, equivalente a Germania e Gran Bretagna assieme.

Lo stesso vale per la somma di tutti i restanti ulteriori paesi del resto del mondo messi assieme. Se dovessimo riscontrare un analogo scostamento (approssimato per difetto) tra i dati Istat e quelli registrati nei diversi paesi (cioè in un rapporto di 1 a 4), per avvicinarci al dato reale dovremmo appunto moltiplicare per 4 i dati dell'Istat. Ciò porterebbe a un risultato sensazionale: il flusso di emigrazione solo nel 2014 si attesterebbe intorno ai 400.000 espatri dall'Italia.

Considerando che, grazie agli accordi di Schengen, la facilità di movimento all'interno della Eu è nettamente favorevole rispetto a quella verso altri paesi, questo rapporto può essere valido per tutti i paesi comunitari ove l'accordo è in vigore, ma non necessariamente per quelli extraeuropei, anche se, ad esempio in un paese molto lontano, come l'Australia, nel biennio 2012-2013, le autorità australiane hanno registrato un afflusso dall'Italia di oltre 22.000 persone, superiore al picco storico che si registrò nel biennio 1950-1951. Si tratta in ogni caso, di una materia interessante di approfondimento per la statistica nel tempo della globalizzazione, che imporrebbe una permanente comparazione tra dati italiani e dati forniti dai paesi di arrivo. In attesa di avere delle conferme scientifiche definitive, potremmo dare per accettabile o più vicino alla realtà, che gli espatriati nel quinquennio 2011-2015 sia dato dai dati Aire (cancellazioni di residenza), moltiplicato per 2,5/3. Il che porterebbe il flusso di espatri nel corso sia del 2014 che del 2015, in un *range* tra a 250 e 300 mila e, nel complesso del quinquennio, tra 800.000 e 1 milione di persone.

Nel gennaio di quest'anno, lo Statistisches Bundesamt di Wiesbaden ha pubblicato gli ultimi dati riferiti all'anno 2016 (su dati di competenza 2015) che registrano un afflusso dall'Italia di 74.105 persone, in ulteriore crescita di circa 4.000 unità rispetto all'anno precedente. Per il secondo an-

no consecutivo, quindi, gli arrivi dall'Italia verso questo paese superano la quota di 70 mila unità, cosa che si era registrata, per l'ultima volta, nel lontano 1966, quando erano stati 78.343, mentre la media dell'intero decennio 1960 era stata di 84.600 espatri all'anno. È anche significativo notare che gli arrivi dall'Italia verso la Germania risultano essere gli unici in crescita tra i paesi del sud Europa, analogamente a quanto avviene da Polonia, Romania e Bulgaria, mentre, invece, si riducono da Spagna e Grecia.

Rispetto ai dati indicati è opportuno sottolineare che gli attuali flussi di nuova emigrazione sono cresciuti sensibilmente a partire dagli ultimi anni del precedente decennio, in corrispondenza con l'aggravarsi della crisi economica e che, diversamente dai precedenti flussi storici che hanno riguardato il nostro paese, stanno avvenendo a) in presenza di una generalizzata contrazione demografica che riguarda l'intero continente europeo, a eccezione della Francia; b) in una congiuntura di bassa crescita o di stagnazione e contemporaneamente a paralleli flussi di immigrazione da paesi terzi; inoltre c) si producono in assenza di accordi tra paesi che invece avevano caratterizzato la precedente stagione emigratoria del dopoguerra e che prevedevano anche una collocazione relativamente certa nel mercato del lavoro dei paesi di arrivo; d) all'interno del nuovo flusso emigratorio troviamo anche una consistente quota di immigrati che si erano stabiliti negli anni precedenti in Italia.

Infine, che sia i flussi dall'Italia e dal sud Europa che quelli provenienti dall'est europeo convergono tutti, in gran parte, verso la direttrice centro europea e verso la Gran Bretagna, cosa che denota la specifica caratteristica della «libera circolazione» all'interno del continente nell'attuale congiuntura economica. Mentre si aprono altre destinazioni nuove, come alcuni paesi del medio oriente (Emirati Arabi Uniti) e la Cina, vengono riconfermate, oltre al nord Europa, destinazioni classiche oltre-oceaniche come Brasile, Australia e Canada.

L'ondata migratoria italiana è essenzialmente, ma non solamente, composta da persone giovani la cui propensione alla mobilità pare in continua crescita creando una cesura con un passato relativamente recente in cui i giovani italiani erano, rispetto ai coetanei di altre nazioni occidentali, meno coinvolti in percorsi di studio e di lavoro all'estero.

Secondo l'ultimo rapporto giovani della Fondazione Giuseppe Toniolo (2016), un'indagine compiuta su un campione di 9000 giovani tra i 18 e i 32 anni, oltre il 60% degli intervistati italiani sono disponibili a trasferirsi stabilmente all'estero per lavoro a fronte del 41,9% dei loro coetanei fran-

cesi, del 32,9 dei tedeschi, del 41,4% dei giovani della medesima fascia di età del Regno Unito e del 45,5% degli spagnoli.

Anche l'inchiesta *European youth* del Parlamento europeo (2016) individua come, tra i giovani europei, la propensione alla mobilità degli italiani – per studio o per lavoro – è superiore (41%) a quella della media dell'insieme dei coetanei appartenenti all'Unione (32%) anche se solo il 5% dei giovani concittadini raggiunti dall'indagine ha già sperimentato un percorso di studio o lavorativo all'estero. Spesso questi giovani aspiranti emigrati sono in possesso di un titolo di laurea così come i loro omologhi che hanno già concretizzato il progetto migratorio e vivono all'estero. Nei prossimi paragrafi cercheremo di esplorare meglio il fenomeno delle nuove migrazioni concentrandoci su quanto è accaduto negli anni più recenti e utilizzando le diverse fonti per cercare di costruire delle ipotesi di lettura che interessano in particolare le migrazioni delle fasce di età attive sul mercato del lavoro. Nel compiere tale scelta siamo consapevoli che questo approccio è parziale anche nella descrizione del rapporto tra emigrazione e sindacato perché i bisogni di tutela e di rappresentanza sono riconducibili a più dimensioni della vita di coloro che sono all'estero perché in cerca di un'occupazione più soddisfacente o semplicemente meno incerta; di coloro che sono all'estero per studio; di quanti hanno deciso di trascorrere all'estero l'ultimo segmento della propria vita; delle seconde e terze generazioni di migranti.

In questa analisi faremo ricorso a fonti statistiche differenziate e a dati non sempre coincidenti. Oltre a non avere in comune le modalità di raccolta dei dati, infatti, le diverse fonti consultabili su questo tema analizzano il fenomeno migratorio assumendo ottiche peculiari di cui daremo conto nel riportare i dati.

In questo nostro contributo utilizzeremo tutte le fonti disponibili cercando di dare un quadro:

- dell'insieme del fenomeno e delle sue caratteristiche socio-demografiche;
- delle zone di provenienza dei nuovi migranti;
- delle mete di destinazione delle migrazioni viste anche per classi di età.

Come avremo modo di vedere, il quadro che emerge dall'analisi dei dati statistici va considerato come la descrizione di quello che è avvenuto ieri piuttosto che la proiezione di quanto sta avvenendo oggi ma senza dubbio ci permette di estrapolare degli elementi utili alla comprensione del fenomeno delle nuove mobilità degli italiani.

## 14.2 Le caratteristiche degli attuali migranti

Le fonti dei dati che abbiamo consultato e, nei limiti del possibile, confrontato sono tre:

- l'annuario statistico del ministero degli Affari Esteri, che riporta i dati delle anagrafi consolari;
- l'Aire anagrafe degli italiani residenti all'estero raccolti dal ministero degli Interni;
- l'Istat che pubblica i dati relativi agli iscritti e cancellati dai registri comunali per trasferimento all'estero e la sintesi del saldo migratorio costruito dal rapporto tra cittadini stranieri che prendono la residenza in Italia e cittadini Italiani che si trasferiscono all'estero.

Si tratta di tre fonti e tre tipi di dati abbastanza differenti sia per gli obiettivi delle istituzioni che li raccolgono sia per la natura della raccolta stessa.

L'iscrizione all'Aire o anche alle anagrafi consolari è volontaria, legata spesso all'esigenza di ottenere un servizio e quindi non rispecchia pienamente la realtà poiché si può vivere a lungo in un altro paese senza sentire la necessità di iscriversi a queste anagrafi. Tra l'altro l'iscrizione all'Aire comporta la cancellazione dalle liste del sistema sanitario nazionale e quindi la possibilità di farsi curare in Italia trasformandosi in un deterrente per chi non ha scelto di vivere all'estero in maniera permanente. Al contrario il dato dell'Istat ha una natura più amministrativa. Infatti è costruito raccogliendo le cancellazioni dei cittadini dai comuni di residenza. Il dato qui presentato si riferisce ai soli cittadini italiani cancellati per spostare la propria residenza all'estero. Anche in questo caso il dato non è quasi mai tempestivo rispetto alla realtà del trasferimento in un altro stato ed è sempre sintomo di fenomeni di stabilizzazione che sopraggiungono dopo qualche anno di vita e/o diverse esperienze di trasferimento al di fuori dei confini nazionali. Il confronto tra il dato fornito dal ministero degli Esteri (iscritti alle anagrafi consolari) e quello dell'Aire (ministero dell'Interno) mostra un divario che si conferma nel tempo ed è dovuto ai sistemi di iscrizione e alla raccolta dei dati. In entrambi i casi, però è evidente l'incremento delle iscrizioni e del numero degli italiani la cui residenza all'estero è certificata, incremento che tuttavia comprende anche gli iscritti per recupero o acquisizione di cittadinanza (fenomeno che riguarda principalmente l'area latino-americana) o per nascita all'estero.

*Fig 13.2 – Italiani residenti all'estero iscritti alle Anagrafi consolari (ministero degli Esteri) e all'Aire (ministero degli Interni) (2010-2016)*

<b>Anno</b>	<b>Anagrafi consolari</b>	<b>Aire</b>
2010	4.376.436	4.028.370
2011	4.455.225	4.115.235
2012	4.662.213	4.208.977
2013	4.828.279	4.341.156
2014	5.003.908	4.482.115
2015	5.202.821	4.636.647
2016	M.D.	4.811.163
2017*	M.D.	4.975.299

\* Il dato si riferisce al 31 dicembre 2016.

*Fonte: Elaborazione Fondazione di Vittorio su dati del ministero degli Affari esteri - Archivi delle Anagrafi consolari e del ministero degli Interni Aire*

Per meglio fotografare le dinamiche dell'iscrizione all'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero è utile riferirsi all'anzianità di iscrizione all'Aire confrontando i dati relativi agli ultimi anni.

Nel 2016 il 19,7% (più di 947.000 persone) degli iscritti possono essere definiti di recente iscrizione (da meno di 1 a 5 anni). Fin qui abbiamo fatto riferimento all'insieme dei cittadini italiani iscritti all'Aire ma ci pare opportuno soffermarci sui soli iscritti per espatrio. Le iscrizioni all'Aire, infatti, possono avere motivazioni diverse – che riportiamo nella tabella successiva relativa all'anno 2016 – ma quella collegata all'espatrio è la più numerosa (52,5%) e, ai fini del nostro discorso, la più significativa.

Nel 2016 le iscrizioni all'Aire sono state 189.699 di cui 107.529 – pari al 57,6% – per solo espatrio con una crescita di quasi il 6% rispetto all'anno precedente. Il quadro del recente andamento delle iscrizioni all'Aire è corroborato dal dato fornito dall'Istat che si basa sulla cancellazione per l'estero dei cittadini italiani (sono esclusi dunque gli immigrati che dall'Italia si spostano verso altre destinazioni). I numeri non si sovrappongono anche perché non è detto che a una cancellazione di residenza fatta in Italia corrisponda un'iscrizione all'anagrafe degli italiani residenti all'estero. Anche nel caso dell'Istat, però, i dati hanno una consistenza tutt'altro che trascurabile soprattutto se consideriamo che, come abbiamo detto all'inizio di queste note, le statistiche permettono di cogliere solo una parte del fenomeno migratorio italiano. Nel corso di un decennio anche il dato proposto dall'Istat indica una mobilità di cittadini italiani più che raddoppiata passando dalle 41.991

cancellazioni del 2005 alle 102.259 del 2015. Bisogna, inoltre, sottolineare che al crescente numero di cancellazioni di cittadini italiani non corrisponde un altrettanto significativo numero di rimpatri, cioè di cittadini che tornano nel nostro paese dopo un periodo vissuto all'estero.

La presenza femminile nelle recenti emigrazioni è piuttosto stabile e, anche se ancora inferiore a quella maschile, piuttosto consistente sia guardando al dato Istat sia guardando al dato dell'iscrizione all'Aire negli ultimi tre anni. I dati delle due fonti non si discostano molto e stanno a indicare una propensione, anche femminile a considerare piuttosto stabile la condizione di emigrante, tanto da giustificare la cancellazione dalle anagrafi nazionali a favore di quelle estere. Per l'Istat le donne che, nel 2015, hanno spostato la propria residenza all'estero rappresentano il 42,9% del totale. L'iscrizione all'anagrafe degli italiani residenti all'estero nel 2016<sup>5</sup> indica una percentuale abbastanza simile pari al 44% del totale. Accanto al genere è importante soffermarci sull'età dei nostri nuovi migranti.

Le migrazioni sono generalmente frutto di un progetto maturato dalla popolazione giovane, progetto che può comprendere diversi elementi: la voglia di mettersi alla prova sperimentando una condizione di vita diversa, l'esigenza di trovare lavori più consoni alla propria preparazione o alle proprie aspettative, la necessità di trovare occasioni di lavoro difficili da individuare nel proprio paese, la volontà di migliorare la propria condizione socio-economica. È significativo che le mobilità nazionali siano diminuite negli ultimi anni a favore di quelle transnazionali. Ci si sposta di meno da una regione all'altra e, se si intraprende la via della migrazione, si preferisce andare oltre i confini nazionali: il 2015 ha fatto registrare il numero più basso di spostamenti entro i confini nazionali degli ultimi dieci anni (si veda Istat 2016). Sono i giovani a sperimentare in maggior misura l'emigrazione: il dato delle cancellazioni dalle anagrafi comunali italiane proposto dall'Istat indica che il 49,9% delle cancellazioni del 2015 riguardano persone appartenenti alla fascia di età 18-39 anni (51.048 persone). In questo gruppo generazionale le donne rappresentano il 44,4%.

Un'analisi più articolata per fasce di età proposta da Eurostat (2014), indica che nella fascia di età 20-34 anni il gruppo più consistente è rappresentato dalle persone che hanno tra i 30 e i 34 anni e che quindi hanno sicuramente finito gli studi e sono attivi nel mercato del lavoro.

<sup>5</sup> Il dato si riferisce al 1° gennaio 2016.

Tab. 13.3 – *Cittadini italiani cancellati per estero per fasce di età popolazione attiva (2014)*

Classi di età	Valori assoluti			% su totale
	Maschi	Femmine	Totale	%
20 - 24	2.802	2.518	5.320	8,4
25 - 29	7.539	6.078	13.617	21,4
30 - 34	7.970	6.112	14.082	22,1
35 - 39	6.140	4.254	10.394	16,3
40 - 41	5.196	3.183	8.379	13,2
45 - 49	3.900	2.041	5.941	9,3
50 - 54	2.712	1.346	4.058	6,4
55 - 59	941	884	1825	2,9
<i>Totale</i>	37.200	26.416	63.616	100,0

Fonte: elaborazione Fondazione di Vittorio su dati Eurostat

Accanto a coloro che hanno meno di 40 anni i dati Istat relativi al 2015 indicano la presenza di un 25% di cancellazioni di persone (25.553) con un'età compresa tra i 40 e i 64 anni di età. Anche prendendo a riferimento l'iscrizione all'Aire per solo espatrio notiamo che la percentuale maggiore di nuove iscrizioni, relative all'anno 2016, riguarda persone con un'età compresa tra i 18 e 34 anni (36,7%), seguite da un 25,8% di persone appartenenti alla classe di età 35 - 49 e un 10,7% tra i 50 e i 64 anni.

Per le generazioni più mature l'espatrio non rappresenta, probabilmente, una fase di sperimentazione ma un approdo, il concretizzarsi di un progetto collegato alla propria situazione lavorativa. Il dato Istat, al pari di quello Aire, è indicatore di una scelta migratoria piuttosto stabile che può far ritenere che all'estero si siano trovate condizioni di lavoro e di vita che possa tramutare la volontà di fare una nuova esperienza di vita in una scelta di residenzialità la cui durata può essere ancora non prevista ma che comunque induce a fermarsi per un certo lasso di tempo.

Il dato statistico fotografa la situazione di chi ha deciso di fermarsi ma non riesce a cogliere le migrazioni «sperimentali» di chi sta assaggiando o verificando la possibilità di vivere in un altro stato. Quando si parla di nuove migrazioni si tende a porre molto l'accento sul livello di istruzione dei nuovi migranti spinti anche dal tentativo di mettere a confronto queste ondate migratorie con quelle che le hanno precedute. In realtà le emigrazioni «storiche» si differenziano da quelle odierne per molti aspetti legati sia ai contesti in cui è possibile inserirle - dalla odierna velocità e relativa economicità dei trasporti, alla semplificazione delle comunicazioni e anche alla maggiore

omologazione delle culture in ambito occidentale – sia alle condizioni di partenza di chi decide di intraprendere la via dell'espatrio. Tra queste condizioni c'è sicuramente la maggiore istruzione degli italiani e in particolare degli italiani che emigrano.

Secondo il dato Istat i laureati rappresentano il 22,8% dell'insieme dei cancellati (questa cifra sale al 30,8% se si prendono in considerazione solo le persone con più di 25 anni per cui si registra anche un aumento del 12,6% rispetto all'anno precedente) (Istat 2016).

*Tab. 13.4 – Titolo di studio dei cittadini italiani cancellati per l'estero nel 2015*

<b>Titolo</b>	<b>V.A.</b>	<b>%</b>
Nessuno o licenza elementare	21.080	23,7
Licenza media inferiore	24.746	27,8
Diploma di scuola superiore	22.818	25,7
Laurea triennale	1.716	2,0
Laurea o dottorato	18.460	20,8
<i>Totale</i>	88.895	100,0

*Fonte: Istat 2015*

Consistente è anche la quota di coloro che sono in possesso di un diploma superiore un diploma superiore (25,7%). L'emigrazione, però, non è scelta solo da chi ha un titolo di studio medio-alto se si considera che il 27,8% dei cancellati nel 2015 è in possesso della sola licenza di scuola media inferiore, anche se questo dato è «inquinato» dal numero di minorenni e/o persone ancora inserite nei circuiti di istruzione.

Nelle pagine precedenti abbiamo sottolineato come la mobilità all'interno dei confini nazionali si sia progressivamente ridotta. Si può quindi ipotizzare che la via dell'espatrio sia scelta tanto da coloro che pensano di avere delle competenze – acquisite tramite percorsi lunghi di studio – da poter spendere con maggior soddisfazione e maggior vantaggio economico<sup>6</sup>, sia da coloro che individuano nella mobilità transnazionale l'unico possibile «ascensore sociale» per poter migliorare la propria condizione. Il confronto tra le cancellazioni e le iscrizioni di soli cittadini italiani mette anche in luce che: «Nel 2015 il saldo migratorio con l'estero degli italiani con almeno 25

<sup>6</sup> Si veda a questo proposito il monitoraggio periodico svolto da Almalaurea sulla condizione dei laureati che mette a confronto anche le retribuzioni tra l'Italia e altri paesi essenzialmente europei.

anni evidenzia una perdita di residenti pari a 51 mila unità, di cui tre su dieci (15 mila) sono individui in possesso di laurea. Una significativa perdita di residenti riguarda anche coloro in possesso di un titolo di studio fino al diploma di scuola media superiore (36 mila)» (Istat 2016, p. 7).

Si parte, dunque, ma si rientra in misura sempre minore.

Altro aspetto da considerare è la zona o regione italiana da cui si parte per compire l'esperienza di vivere all'estero. Come abbiamo visto le iscrizioni all'Aire sono in costante aumento ed è utile individuare le regioni di provenienza che a tale aumento hanno dato un maggiore contributo. Nel 2016 la Lombardia e il Veneto sono le regioni da cui si registra il maggior numero di iscrizioni seguite dalla Sicilia e dal Lazio. Rispetto all'anno precedente, però, le regioni da cui è aumentata l'iscrizione all'Aire sono il Trentino Alto Adige (+20,6%), le Marche, la Sicilia e il Piemonte. Anche in questo caso l'interpretazione di dati può seguire più ipotesi. La capacità attrattiva della Germania per una regione come il Trentino Alto Adige che, pur non manifestando una particolare sofferenza occupazionale, può giovare del bilinguismo. La crisi dei distretti o dell'indotto nel caso di Marche e Piemonte da cui può emigrare anche una manodopera a medio-alta qualificazione. La sempre più difficile uscita dalla crisi nel caso della Sicilia.

Attraverso il dato Istat possiamo guardare ai movimenti dall'Italia secondo un altro punto di vista. Nel 2015 il nord fa registrare il maggior numero di cancellazioni (complessivamente 51,7% di cui il 30,5% relativo al nord-ovest). Dal Centro Italia proviene il 17,5% delle cancellazioni e il 30,8% dal sud e isole (di cui il 18,1% dalla sola ripartizione geografica sud). Dunque anche la geografia delle migrazioni appare in parte modificata rispetto all'esperienza storica italiana con una più massiccia presenza di italiani migranti provenienti dal Nord Italia. L'esame per regione, sempre basato su dati Istat relativi al 2015 e confrontati con il 2013, mostrano un quadro di distribuzione delle cancellazioni per l'estero abbastanza stabile tranne che per la Sicilia in cui le cancellazioni passano dall'8,6% del 2013 al 10,2% del 2015. Per il carattere «retroattivo» del dato delle cancellazioni possiamo attribuire tale crescita all'acuirsi della crisi.

Se analizziamo il medesimo dato relativo al 2015 scomposto per due grandi fasce di età da 19 a 39 anni e da 40 a 64 anni, considerando dunque persone ancora attive nel mercato del lavoro la prospettiva si modifica. Il dato, infatti, fa emergere un maggior numero di cancellazioni di giovani (19-39) al sud (con una forte evidenza in Campania e Sicilia) a fronte di un numero più elevato di cancellazioni di over 40 al nord, in particolare in Lombardia.

Piemonte, Emilia Romagna, Veneto e Liguria. A queste ragioni del nord si aggiunge il Lazio. Nell'insieme, anche se le persone dai 19 ai 40 anni hanno una maggiore propensione all'emigrazione – un'emigrazione ricordiamo ancora una volta che con la cancellazione dai comuni di provenienza tende a diventare più stabile –, la differenza per area geografica può far ipotizzare sia una percezione di scarsa fiducia per le possibilità offerte dalla propria regione di provenienza per i giovani del sud, sia un tentativo di mettere a frutto l'esperienza professionale maturata – non sappiamo se solo in Italia o anche all'estero – dalle persone più mature.

*Tab. 13.5 – Cittadini italiani cancellati per l'estero nel 2015 per regione confronto con 2013*

Regione	Valori assoluti		Valori assoluti	
	2013	% 2013	2015	% 2015
Piemonte	5.967	7,3	7.767	7,6
Valle d'Aosta	187	0,2	264	0,3
Liguria	2.548	3,1	2.735	2,7
Lombardia	16.325	19,9	20.389	19,9
Trentino A.A.	1.889	2,3	2.590	2,5
Veneto	7.367	9,0	9.499	9,3
Friuli V.G.	2.191	2,7	2.632	2,6
Emilia-Romagna	5.806	7,1	6.927	6,8
Toscana	3.571	4,3	4.730	4,6
Umbria	1.098	1,3	1.228	1,2
Marche	2.046	2,5	2.672	2,6
Lazio	7.861	9,6	9.298	9,1
Abruzzo	1.853	2,25	2.124	2,07
Molise	467	0,56	536	0,52
Campania	5.784	7,0	6.693	6,5
Puglia	4.258	5,2	5.173	5,1
Basilicata	634	0,8	599	0,6
Calabria	2.968	3,6	3.346	3,3
Sicilia	7.044	8,6	10.410	10,2
Sardegna	2.229	2,7	2.647	2,6
<b>Italia</b>	<b>82.095</b>	<b>100,0</b>	<b>102.259</b>	<b>100,0</b>

*Fonte: Elaborazione Fondazione Giuseppe di Vittorio su dati Istat*

Tab. 13.6 – *Cittadini italiani cancellati per età (2015)*

Regione	Totale		18-39		40-64	
	V.A	%	V.A	%	V.A	%
Piemonte	7.767	7,6	3.566	7,0	2.093	8,19
Valle d'Aosta	264	0,3	102	0,2	83	0,3
Liguria	2.735	2,7	1.278	2,5	821	3,2
Lombardia	20.389	19,9	9.621	18,8	5.540	21,7
Trentino Alto Adige	2.590	2,5	1.607	3,1	486	1,9
Veneto	9.499	9,3	4.321	8,5	2.368	9,3
Friuli-Venezia Giulia	2.632	2,6	1.287	2,5	742	2,9
Emilia-Romagna	6.927	6,8	2.844	5,6	1.884	7,4
Toscana	4.730	4,6	2.346	4,6	1.242	4,9
Umbria	1.228	1,2	634	1,2	309	1,2
Marche	2.672	2,6	1.286	2,5	678	2,7
Lazio	9.298	9,1	4.464	8,7	2.499	9,8
Abruzzo	2.124	2,07	1157	2,3	464	1,8
Molise	536	0,52	271	0,5	123	0,5
Campania	6.693	6,5	3.942	7,7	1.316	5,1
Puglia	5.173	5,1	2.986	5,8	1.082	4,2
Basilicata	599	0,6	341	0,7	129	0,5
Calabria	3.346	3,3	1.854	3,6	804	3,1
Sicilia	10.410	10,2	5.454	10,7	2.341	9,2
Sardegna	2647	2,6	1.687	3,3	549	2,1
<b>Totale</b>	<b>102.259</b>	<b>100,0</b>	<b>51.048</b>	<b>100,0</b>	<b>25.553</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborazione Fondazione Giuseppe di Vittorio su dati Istat

Oltre alla provenienza è utile avere un quadro della destinazione delle nuove migrazioni.

Partiamo dalle iscrizioni all'Aire per costatare che la Germania e soprattutto il Regno Unito – per il quale si registra un aumento di iscrizioni rispetto al 2015 del 23,3% – sono le mete più gettonate e, stando alle già citate motivazioni di iscrizione all'Aire, non solo per una emigrazione di carattere «esplorativo». Ricordiamo, inoltre, il dato stimato dalla Filef per questi due paesi, riportato in apertura, che illustra come la reale presenza in questi paesi sia molto maggiore a quanto certificato dalle statistiche. Altro dato interessante, su cui avremo modo di tornare più avanti, riguarda gli Emirati Arabi Uniti, in crescita del 17%. Il più vistoso dato negativo (-28,2%) riguarda l'Argentina, paese di tradizionale emigrazione italiana, reso oggi meno attrattivo a causa della crisi economica che sta attraversando. L'Argentina è anche il paese in cui il nu-

mero di donne iscritte all'Aire per solo espatri nell'ultimo anno supera, seppur di poco, quello degli uomini. Anche in questo caso si tratta di dati collegati alle strategie e alle scelte migratorie in cui gioca ancora un ruolo assai importante il legame con le comunità italiane residenti all'estero.

Anche l'Istat indica, attraverso il dato delle cancellazioni per l'estero relative al 2015, le medesime preferenze di chi sceglie la via dell'emigrazione almeno per quanto concerne le prime quattro nazioni di accoglienza. Scorrendo ulteriormente i dati delle cancellazioni proposte dall'Istat notiamo che al quindicesimo posto si affaccia la Repubblica popolare cinese al posto dell'Argentina. Per quanto riguarda la Cina bisogna considerare i possibili flussi di rientro verso il paese di provenienza di cittadini italiani di origine cinese – che quindi hanno acquisito la cittadinanza italiana – di prima, ma soprattutto di seconda generazione. Numerosi studi sulla comunità cinese in Italia hanno messo, infatti, in luce l'interesse manifestato da molti italiani di origine cinese a ritornare, soprattutto come imprenditori, nel paese di origine per approfittare della rapida evoluzione dell'economia nazionale. In questo caso l'iscrizione all'Aire appare assai meno interessante. Anche le cancellazioni per spostamenti verso gli Emirati Arabi Uniti appaiono più consistenti nel dato offerto dall'Istat.

*Tab. 13.7 – Primi 15 paesi di emigrazione di cittadini italiani cancellati per l'estero (2015)*

<b>Paesi</b>	<b>Valori assoluti</b>
Regno Unito	17.502
Germania	17.299
Svizzera	11.476
Francia	10.872
Stati Uniti d'America	5.187
Spagna	4.328
Brasile	4.262
Belgio	2.557
Australia	2.032
Austria	1.990
Paesi Bassi	1.510
Emirati Arabi Uniti	1.407
Canada	1.288
Irlanda	1.210
Repubblica Popolare Cinese	1.000
Altri paesi	18.339
<i>Totale</i>	102.259

*Fonte: elaborazione Fondazione di Vittorio su dati Istat*

L'Istat per l'anno 2015 ci offre anche una descrizione per grandi aggregati di età delle destinazioni. L'Europa a 27 è la meta prescelta dalla maggioranza in entrambe le classi di età ma con in misura maggiore dai più giovani.

*Tab. 13.8 – Cittadini italiani cancellati per continente di destinazione e classi di età (2015)*

<b>Continenti</b>	<b>Età 18-39 (%)</b>	<b>Età 40-64 (%)</b>
Europa 27	65,4	55,3
Extra Europa 27	12,8	15,5
Africa	1,3	3,6
Asia	12,9	18,0
America	4,7	6,3
Oceania	2,9	1,3
<i>Totale</i>	100	100,0

*Fonte: Elaborazione Fondazione di Vittorio su dati Istat*

Sia che si guardi la distribuzione per età per continente, sia che si ponga attenzione allo specifico dei paesi di destinazione sembra di poter cogliere nei più anziani una tendenza a cercare una stabilizzazione in paesi di più consolidata tradizione emigratoria (ad esempio il Canada o l'Argentina meno preferite dai più giovani), ovvero a individuare paesi (come gli Emirati Arabi Uniti meno scelti da chi ha meno di 40 anni o la Romania non scelta affatto dai giovani) in cui poter magari spendere al meglio la propria professionalità. Le nostre sono solo suggestioni che per essere rese più concrete necessiterebbero di maggiori approfondimenti di ricerca.

*Tab. 13.9 – Primi venti paesi per classi di età*

<b>Età 18-39</b>	<b>V.A</b>	<b>%</b>	<b>Età 40-64</b>	<b>V.A</b>	<b>%</b>
Regno Unito	10.245	22,29	Germania	3.895	18,54
Germania	9.197	20,01	Svizzera	3.223	15,34
Svizzera	5.703	12,41	Regno Unito	3.165	15,07
Francia	4.362	9,49	Francia	2.745	13,07
Stati Uniti d'America	2.563	5,57	Brasile	1.476	7,02
Spagna	2.216	4,82	Stati Uniti d'America	1.404	6,68
Brasile	2.040	4,43	Spagna	1.197	5,69
Australia	1.384	3,01	Belgio	562	2,67
Belgio	1.249	2,71	Emirati Arabi Uniti	422	2,00

Tab. 13.9 – segue

<b>Età 18-39</b>	<b>V.A</b>	<b>%</b>	<b>Età 40-64</b>	<b>V.A</b>	<b>%</b>
Austria	1.217	2,64	Austria	407	1,93
Paesi Bassi	1.039	2,26	Canada	356	1,69
Irlanda	927	2,01	Australia	320	1,52
Emirati Arabi Uniti	708	1,54	Romania	302	1,43
Lussemburgo	588	1,27	Cina, Repubblica Popolare	262	1,24
Cina, Repubblica Popolare	553	1,20	paesi Bassi	254	1,20
Canada	551	1,19	Argentina	249	1,18
Svezia	412	0,89	Tailandia	207	0,98
Malta	364	0,79	Venezuela	190	0,90
Argentina	327	0,71	Malta	183	0,87
Danimarca	314	0,68	Lussemburgo	182	0,86
<i>Totale</i>	<i>45.959</i>			<i>21.001</i>	

Fonte: Elaborazione Fondazione di Vittorio su dati Istat

I laureati italiani che nel 2015 hanno ufficializzato il loro stato di migranti sono presenti in percentuale superiore al 30% (dato medio relativo a tutta l'emigrazione certificata nell'anno) in Brasile, negli Stati Uniti e in alcuni paesi europei. Sono, al contrario meno presenti in paesi come l'Australia o la Germania.

Tab. 13.10 – Cittadini italiani di 25 anni e più cancellati per l'estero per principali paesi di destinazione e titolo di studio (2015)

<b>Paesi</b>	<b>Totale</b>	<b>Fino al diploma</b>	<b>Laurea</b>	<b>% laureati su tot.</b>
Regno Unito	11.810	8.020	3.790	32,1
Germania	11.636	8.530	3.105	26,7
Svizzera	8.580	6.086	2.494	29,1
Francia	6.800	4.753	2.047	30,1
Stati Uniti d'America	3.985	2.643	1.342	33,7
Spagna	3.581	2.556	1.025	28,6
Brasile	3.407	2.069	1.338	39,3
Belgio	1.724	1.182	542	31,4
Australia	1.629	1.190	439	26,9
Austria	1.503	1.016	487	32,4
Altri paesi	18.671	12.696	5.976	32,0
<i>Totale</i>	<i>73.326</i>	<i>50.741</i>	<i>22.585</i>	<i>30,8</i>

Fonte: Elaborazione Fondazione Giuseppe di Vittorio su dati Istat

### 13.3 Conclusioni

Il fatto che la nuova emigrazione sia composta da persone a medio-alta scolarità e qualificazione (circa il 30% di laureati e mediamente oltre il 50% tra laureati e diplomati) ha fatto riemergere da parte di diversi analisti comprensibili preoccupazioni riguardo al rischio di impoverimento del patrimonio umano del paese (cfr. Romano Prodi<sup>7</sup> e Federico Fubini<sup>8</sup> rispettivamente su *Il Messaggero* e su *Repubblica*). Secondo l'Ocse, i costi di formazione sostenuti dai paesi membri in termini di investimenti nel settore scolastico ed educativo per portare un giovane fino alla laurea superano mediamente i 160.000 euro. Ad essi si aggiungono i costi di sostentamento delle rispettive famiglie. Se questi flussi migratori divengono definitivi e se non vi è una circolarità analoga in ingresso, si corre il rischio di assistere a un'importante cessione di patrimonio umano e di competenze che vengono trasferite senza contropartite da un paese all'altro. Inoltre, il fatto che tali flussi siano generalmente orientati verso sistemi-paese più forti di quelli che li erogano, rischia di aggravare i differenziali di produttività già presenti e anche lo sviluppo del mercato interno e la crescita del Pil dei paesi di partenza. Se ci si esercita in questi calcoli emergono delle dimensioni economiche inattese e impressionanti.

Nella sua assemblea di fondazione dello scorso aprile, il Faim<sup>9</sup> (Forum delle associazioni italiane nel mondo, fondato da Acli, Ist. F. Santi, Fiei, Filef, Migrantes, Ucemi, Unaie a cui hanno aderito oltre cento reti associative dell'emigrazione) ha posto l'attenzione anche su un'altra questione di rilievo: gli attuali flussi si determinano, come già accennato, in un contesto europeo di generalizzata flessione demografica all'interno del quale alcuni paesi programmano, attraverso l'incentivazione di flussi immigratori, di contrastare la diminuzione di popolazione, mentre altri paesi non lo fanno nella stessa misura o con la stessa capacità di programmazione. Anche in questo caso, si corre il rischio di assistere a nuovi accentuati squilibri tra aree ad alta concentrazione di popolazione e aree in deficit di popolazione, tanto più se, come appare dai dati, la maggior parte degli espatri è composta da

<sup>7</sup> <http://www.emigrazione-notizie.org/news.asp?id=11422> – <http://www.emigrazione-notizie.org/news.asp?id=12185>

<sup>8</sup> <http://www.emigrazione-notizie.org/news.asp?id=11634>

<sup>9</sup> <https://faimitalia.org/2016/04/29/la-repubblica-di-tutti-gli-italiani-costituzione-diritti-lavoro-dellitalia-migrante/>

giovani all'apice dell'età riproduttiva. In effetti, stando alle previsioni dei rispettivi istituti di statistica, la Germania prevede di far affluire sul proprio territorio oltre 20 milioni di persone tra il 2015 e il 2060 in modo da ottenere un saldo positivo che consenta di mantenere invariata la propria attuale popolazione di circa 82 milioni di persone, mentre la Gran Bretagna stima un afflusso tale da portare la propria popolazione residente a circa 70 milioni tra il 2035-2040. Entrambi i paesi, negli ultimi anni, manifestano indici di ingresso perfettamente in media con queste previsioni. Dal 2012 a oggi, gli ingressi in Germania hanno superato il milione all'anno e nel 2015 si è raggiunta la punta storica assoluta, con oltre due milioni di persone; mentre in Gran Bretagna ne sono affluiti nello stesso periodo oltre mezzo milione all'anno. Da rilevare che circa la metà dei questi flussi (per la Gran Bretagna) e ben due terzi (per la Germania) provengono non da paesi extracomunitari, ma da paesi europei, in particolare dall'Est e dal Sud Europa.

Se, invece, prendiamo in considerazione il Rapporto Svimez dell'ottobre 2015, relativo alle regioni del meridione italiano, ci troviamo di fronte a un quadro in completa controtendenza, con la stima di una flessione demografica nel sud Italia, di oltre 4,5 milioni di residenti da oggi al 2050. Sarebbe dunque che il fenomeno della nuova emigrazione torni a porre una serie di questioni che hanno già caratterizzato lunghe e contraddittorie fasi della storia del paese, seppure in contesti nuovi, ma non per questo tranquillizzanti, visto lo stallo politico e istituzionale che si registra su questa come su molte altre vicende, nell'Unione Europea e ai cambi di paradigma che si annunciano con il Brexit e con il risultato delle elezioni presidenziali negli Usa (di cui, peraltro, nel nostro ambito si registrano da diversi anni preoccupanti avvisaglie con le espulsioni di cittadini comunitari, ivi inclusi gli italiani, da paesi come il Belgio e la Germania, perché «peserebbero» eccessivamente sui sistemi di welfare locali). Mentre la libera circolazione delle forze di lavoro sarebbe auspicabile in un quadro continentale orientato al riequilibrio e alla coesione economica e sociale dei paesi membri, non lo è se i flussi di emigrazione interna al continente vengono invece alimentati dagli squilibri esistenti che, a medio e lungo termine, rischiano di alimentarne di ulteriori e duraturi. In tutte le interviste e le testimonianze raccolte sul campo in diversi paesi da diverse organizzazioni e centri di ricerca appare chiaro che, nella maggioranza dei casi, l'innescò del progetto emigratorio è causato da una insoddisfazione della attuale condizione lavorativa e reddituale o dalla mancanza di prospettive soddisfacenti per il futuro. A parte una componente relativamente ridotta dei nuovi flussi che riguarda i ricercatori, i ma-

nager o i cosiddetti talenti o cervelli in fuga, la cui condizione di realizzazione professionale è strutturalmente legata alla possibilità di relazioni ed esperienze internazionali, ma che era già presente prima dell'inizio della crisi, ciò che accomuna le diverse fasce di età della grande maggioranza di questi nuovi flussi è un giudizio molto critico sulle opportunità lavorative e di costruzione del proprio progetto di vita offerte dal nostro paese. Spesso gli accenti usati denotano una sorte di fatalità o impossibilità di cambiamento, almeno nell'immediato, che fa propendere definitivamente per l'espatrio.

Da questo punto di vista, il patrimonio umano in uscita è anche un consistente potenziale sociale che rischia di disperdersi e con il quale, invece, andrebbe almeno mantenuto un vincolo di appartenenza pur nelle nuove collocazioni geografiche in cui va a insediarsi, sia attraverso la erogazione di servizi di accompagnamento e di assistenza al progetto emigratorio che in molti casi può infrangersi con una realtà molto diversa e più dura di quella immaginata<sup>10</sup> – e ciò attiene alla dimensione della tutela e dei diritti –, sia perché, in uno scenario di ricostruzione sociale dell'Europa, la dimensione interculturale rappresentata dai giovani migranti costituisce un target specifico e, insieme, un volano di rafforzamento del mondo del lavoro a livello nazionale e continentale. Che vi sia, da questo punto di vista, una domanda e un fabbisogno di rappresentanza specifica è dimostrato anche dalla proliferazione di questi nuovi soggetti sui social network in gruppi di condivisione in cui vengono trattati di volta in volta tutti gli aspetti e i problemi dell'insediamento all'estero, dalla casa, alla ricerca di lavoro, all'assistenza e alle condizioni di integrazione nel tessuto sociale locale, ma anche di discussioni sull'evoluzione sociale, politica e istituzionale dei singoli paesi di arrivo o dell'Italia. In una indagine effettuata all'inizio del 2014 realizzata in preparazione degli *Stati generali dell'associazionismo all'estero*, la Fiei ha raccolto i dati della presenza su Facebook di centinaia di gruppi di discussione realizzati dai nostri connazionali all'estero in molti paesi, che, a quella data, raccoglievano oltre mezzo milione di utenti tra nuova emigrazione e le più recenti generazioni dell'emigrazione storica<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Si veda come esempio di questa situazione il Report di Armillei, Mascitelli (2016), che sottolinea come più del 40% dei rispondenti a un sondaggio on line rivolto a lavoratori italiani in Australia – professionisti, impiegati, operai – dichiarano di aver vissuto una difficile esperienza di lavoro e di essersi sentiti sfruttati.

<sup>11</sup> [http://fiei.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=22&Itemid=173](http://fiei.org/index.php?option=com_content&view=article&id=22&Itemid=173)

Nel corso di soli due anni, questi gruppi sono più che raddoppiati e coinvolgono ben oltre un milione di utenti. L'utilizzo della rete come elemento di comunicazione e informazione non risolve di per sé la questione della rappresentanza e della costruzione di una soggettività sociale di questo mondo, ma ne costituisce una premessa e una possibilità. Ne sono scaturite alcune significative esperienze di auto aggregazione in alcuni specifici contesti che, da virtuali si sono trasformati anche in luoghi fisici di mutuo soccorso e di solidarietà coinvolgendo anche parte del tradizionale associazionismo di emigrazione (come La Comune del Belgio, Offene Welt-Mondo Aperto-Germania, Fais-Ir Svezia, partner della rete Fiei, insieme ad altre associazioni della rete Acli o legate alle Missioni cattoliche-Migrantes ecc.). Su quest'ultima questione, e cioè sulla capacità di intercettare la nuova emigrazione e farla interagire con le precedenti esperienze associative e di servizio (associazionismo storico e patronati), vi è da segnalare l'interesse e l'attivismo del già citato Faim, come del Cgie (Consiglio generale degli italiani all'estero) e dei Comites (Comitati degli italiani all'estero operanti al livello di circoscrizione consolare) e, più recentemente, di alcune regioni, attraverso le proprie Consulte regionali dell'emigrazione.

Questo lavoro è appena agli inizi e per essere concretamente produttivo necessiterebbe di un sostegno e di un supporto sia alla partenza che all'arrivo; la rete delle camere del lavoro, del patronato, delle associazioni e delle strutture di formazione e di ricerca, opportunamente integrate e supportate istituzionalmente potrebbe sviluppare una progettualità per la costruzione di momenti di erogazione di servizi e, insieme, di costruzione di rappresentanza e rafforzamento della soggettività della nuova emigrazione contribuendo al superamento di una condizione altrimenti anomica ed evitando uno spreco oggettivo di energie e di un potenziale sociale interculturale di particolare valenza. L'esperienza storica dell'emigrazione del Novecento e quella in corso della nuova emigrazione italiana può costituire, infine, un punto di riferimento utile anche per approcciare in modo più organico la dimensione e le prospettive dell'immigrazione non comunitaria in Italia, superando le logiche emergenziali e recuperando una lettura delle migrazioni in generale come elemento di sviluppo non soltanto economico, ma anche civile e sociale, affrontando in modi nuovi la questione di una integrazione che non sia disgiunta da una positiva prospettiva relazionale tra paesi erogatori e fruitori e di cooperazione tra paesi di partenza e paesi di arrivo.

*Principali riferimenti bibliografici*

- Armillei R., Mascitelli B. (2016), *From 2004 to 2016. A New Italian «Exodus» to Australia?*, Comites Melbourne, July.
- Eurostat (2014), *Emigration by five year age group, sex and citizenship*, [http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/migr\\_imm1ctz](http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/migr_imm1ctz)
- Filef (a cura di) (2014), *Le nuove generazioni tra i nuovi spazi e nuovi tempi delle migrazioni*, Ediesse, Roma.
- Fondazione Giuseppe Toniolo (2016), *La condizione giovanile in Italia. Rapporto Giovani*, Il Mulino, Bologna.
- Fondazione Migrantes (2016), *Rapporto Italiani nel mondo 2016*, Tau Editrice, Todi.
- Gaiaschi C. (2015), *La geografia dei nuovi lavori. Chi va, chi torna, chi viene*, Fondazione Feltrinelli, Quaderni/04.
- Istat (2016), *Migrazioni nazionali e internazionali della popolazione residente*, Report, <https://www.istat.it/it/archivio/193771>
- Parlamento europeo (2016), *European Youth in 2016. Special Eurobarometer of the European Parliament*, May, <http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2016/>
- Riboni E. (2014), *Addio per sempre? 101 storie di giovani all'estero*, Ide - Italian Digital Editions, Roma.
- Ricci R. (2016), *La nuova migrazione italiana è tre volte superiore ai dati Istat e supera il numero di immigrati economici e profughi*, 4 aprile, <https://cambiailmundo.org>
- Tirabassi M., Del Pra' A. (2014), *La meglio Italia. Le mobilità italiane nel XXI secolo*, Accademia University Press, Torino.



## Capitolo 14

# Nuove schiavitù, lavoro gravemente sfruttato e immigrazione: normative, definizioni e ruolo del sindacato

di Francesca Carrera e Federica Dolente

### Premessa e definizioni

Questo articolo presenta spunti di discussione per elaborare una definizione condivisa del fenomeno del grave sfruttamento lavorativo. Una definizione che tenga conto della necessità di delineare i confini di un fenomeno tanto terrificante, per la gravità dell'impatto sulla vita dei lavoratori migranti, tanto normalizzato per la mancata percezione di disvalore sociale che lo accompagna, e che rischia pertanto di non ricevere le adeguate misure repressive e/o risposte punitive. L'articolo si basa sui risultati del progetto europeo Agree (*Agricultural job Right to End foreign workers Exploitation*) coordinato dalla Fondazione di Vittorio sul grave sfruttamento dei lavoratori stranieri in agricoltura<sup>1</sup>. Prima di illustrare i principali risultati, forniamo una breve analisi dei riferimenti normativi e delle definizioni del lavoro forzato alla luce di una disamina della disciplina europea e internazionale sul fenomeno. Per una seppur breve disanima sul tema del grave sfruttamento lavorativo infatti, è opportuno partire dal concetto di

<sup>1</sup> Il progetto, realizzato nell'ambito del programma comunitario Prevention of and fight against Crime (Isec), è stato svolto in Italia, Spagna e Romania. Le strutture e i ricercatori coinvolti nel progetto europeo Agree sono: per l'Italia, Fondazione di Vittorio (coordinamento); Francesco Carchedi, Francesca Carrera, Federica Dolente, Emanuele Galossi; Citalia; Alessandra Caldarozzi, Monia Giovannetti, Chiara Minicucci. Per la Spagna Fundación Cipriano Garcia e Ccoo de Catalunya; Daniel Garrell Ballester. Per la Romania Cpe - Fundacia Centrala Parteneriat Pentru Egalitate; Livia Aninosanu, Antal Imola, Eva Laszlo, Daniela Martis e Irina Sorescu. I risultati del progetto sono stati presentati in due pubblicazioni: Aa.Vv. 2015 e Trucco, Paggi, Nicodemi 2015.

*lavoro forzato* espresso dall'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil) nel 1930 nella Convenzione 29<sup>2</sup>. Nonostante l'abolizione della schiavitù fosse già stata proclamata, la Convenzione del 1930, mirava ad abolire tutte le forme di lavoro dure e oppressive ancora esistenti. Ancora oggi, la concezione di lavoro forzato si basa sul fatto che alcuni rapporti di lavoro sono basati sulla prevaricazione della parte più forte (il datore di lavoro) verso la parte più debole (il lavoratore). Grazie a questa Convenzione ancora oggi il lavoro forzato può essere generalmente riconosciuto in virtù della compresenza di due condizioni contraddistinte: da un lato, *la costante presenza di minacce e forme sanzionatorie*; dall'altro *la sottomissione al lavoro contro la propria volontà*.

Nella definizione Oil questo argomento viene illustrato facendo riferimento alla nozione di *estorsione*, che prevede comportamenti coercitivi e assoggettanti verso la parte più debole, e di minaccia di eventuali punizioni, quando il lavoratore non si offra spontaneamente. Questa definizione prevede dunque, un ingresso nel lavoro «non volontario» in quanto espressione di una forma di sottomissione, quasi di un dovere che il lavoratore deve soddisfare obbligatoriamente.

Ma le forme di lavoro forzato prestato involontariamente, non sono le uniche che oggi caratterizzano l'inserimento lavorativo nel settore agricolo dei migranti e non sono propriamente quelle di cui andremo a occuparci in questo articolo. Infatti, l'identificazione delle vittime di *trafficking* per lavoro forzato risulta problematica: molto spesso «i confini tra grave sfruttamento lavorativo, lavoro precario, lavoro mal retribuito e privo di garanzie, non sono di facile evidenza» (Mancini 2011).

Facendo riferimento alla letteratura sul tema, nella maggior parte degli studi e delle ricerche (Accem 2008; Medici Senza Frontiere 2008; Pugliese 2013; Medu 2015), è usato il concetto di «grave sfruttamento», ovvero l'idea che compare una forma di sfruttamento che va oltre ciò che è consi-

<sup>2</sup> Convenzione 29, sul «Lavoro forzato e obbligatorio», 10 giugno 1930 e la «Dichiarazione riguardante gli scopi e gli obiettivi dell'Organizzazione internazionale del lavoro», definiti nella XXIV Conferenza di Filadelfia (Usa) il 10 maggio 1944, nel suo art. 1. Un precedente importante è dato dalla Convenzione sulla schiavitù del 1926 (di Ginevra il 25 settembre 1926) emanato dalla Società delle nazioni. L'Italia ratifica questa Convenzione il Regio decreto n. 1723 del 26 aprile 1928, nella Gazzetta Ufficiale del 30 luglio del medesimo anno, n. 176. Un'altra Convenzione importante è quella Onu del 1956 («Abolizione della schiavitù della tratta di esseri umani e delle istituzioni e pratiche analoghe alla schiavitù»), ratificata dall'Italia nel 1958 con la legge n. 1304 del 20 dicembre 1957.

derato normale o abituale; si fa riferimento a condizioni di lavoro «abusanti» caratterizzate da orari lavorativi interminabili, periodi di riposo scarsi o inesistenti, salari notevolmente più bassi di quelli stabiliti dalla legislazione vigente (che si tratti di leggi sul lavoro o di accordi collettivi) e soprattutto di condizioni di vita precarie che, nel caso dell'agricoltura, dovrebbero essere considerate anch'esse come condizioni di lavoro poiché giocano un ruolo importante nei negoziati degli accordi collettivi. Inoltre altri studi individuano nella qualità della relazione tra datore di lavoro e lavoratore l'elemento fondamentale per la definizione di tale fenomeno (Carchedi, Mottura, Pugliese 2003). Anche il diritto penale e la giurisprudenza studiati in relazione alle offese contro i diritti dei lavoratori definiscono come offese quelle condizioni lavorative gravi che traggono vantaggio dalla situazione di debolezza, vulnerabilità giuridica e bisogno economico dei lavoratori stranieri (Ciarocchi, Minguzzi 2010; Moritz, Tsourdi 2011).

Nel progetto Agree abbiamo usato l'espressione *sfruttamento lavorativo grave di lavoratori stranieri* in riferimento all'abuso, perpetrato da un datore di lavoro, che consiste nell'imporre condizioni di lavoro significativamente inferiori a quelle stabilite dalla legislazione vigente (leggi sul lavoro e accordi collettivi) allo scopo di generare una redditività maggiore per il datore di lavoro e/o per l'intermediario, approfittando della situazione di bisogno del lavoratore, del suo debole potere contrattuale e della sua dipendenza dal datore di lavoro.

Ci riferiamo in modo particolare, ma non esclusivo, all'esigenza dei lavoratori di ottenere e mantenere il permesso di soggiorno, che può essere ottenuto e mantenuto se il lavoratore può dimostrare l'esistenza di un rapporto lavorativo, cosa che dipende dalla disponibilità del datore di lavoro. Ci riferiamo anche alle particolari esigenze economiche del lavoratore straniero, che non si limitano alla sua sopravvivenza ma includono sia i familiari che sono emigrati insieme alla persona sfruttata, sia quelli che sono rimasti nel paese di origine del lavoratore. Ci riferiamo alla condizione di debolezza negoziale che deriva dalla situazione descritta sopra, nonché alla mancanza di risorse da parte del lavoratore, che non conosce la lingua, l'ambiente e, soprattutto, i suoi diritti giuridici e previdenziali. Infine, ci riferiamo alla relazione di dipendenza nei confronti del datore di lavoro, attraverso la promessa di quest'ultimo di un contratto di lavoro e la possibile perdita non soltanto del lavoro ma anche dell'alloggio e di altre risorse da parte della lavoratrice o del lavoratore. Questa dipendenza limita fortemente la libertà di scelta del lavoratore.

Questo articolo si struttura in tre parti: la prima riguarda la normativa e il fenomeno; la seconda i risultati in chiave comparativa di Agree; la terza presenta gli ambiti di azione che necessitano di interventi e politiche specifiche volte a migliorare le condizioni di vita e di lavoro degli stranieri in agricoltura e non solo.

### **Lo scenario normativo: tra anticipazioni del contesto italiano e ritardi sulle direttive europee**

La legislazione italiana sulla tratta degli esseri umani e il grave sfruttamento lavorativo, si è sviluppata lungo due direttrici: quella afferente agli strumenti giuridici di tutela e assistenza della vittima e quella relativa al riconoscimento e alla repressione delle condotte. L'elaborazione del nostro complesso impianto normativo, è però avvenuta in tempi e fasi storiche diverse, e per questo risente di una visione discontinua che spesso pregiudica le sue concrete possibilità di applicazione.

Qui si ritiene importante sottolineare quanto l'Italia, nel panorama internazionale della fine degli anni novanta, abbia precorso i tempi nel suo intento di affrontare il fenomeno della tratta e del grave sfruttamento lavorativo, agendo proprio sul piano della *tutela delle vittime*, adottando l'art. 18 del T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina sull'immigrazione (d.lgs. n. 286/98). Si tratta di una norma che già prima della Direttiva 2004/81/UE prevedeva la possibilità di rilascio di uno speciale permesso di soggiorno alla persona sottoposta a violenza o a grave sfruttamento, quando vi fosse pericolo per la sua incolumità nel tentativo di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione criminale o delle dichiarazioni rese in un procedimento penale.

La tutela delle persone sfruttate viene messa in primo piano, tanto che ai fini del rilascio del permesso di soggiorno non è necessaria la denuncia. Le condizioni di violenza o sfruttamento possono essere accertate o nel corso di operazioni di polizia, di indagini o nei procedimenti per delitti connessi alla prostituzione, ovvero nel corso di interventi dei servizi sociali pubblici o di enti e associazioni non governative. Affinché la persona possa beneficiare del permesso denominato «umanitario» è necessario che partecipi a un programma di assistenza e integrazione sociale. È importante sottolineare che questo impianto così disposto a favore delle persone sfruttate, ha reso possibile nel corso degli anni, e nonostante le carenze applicative, il contra-

sto al crimine. Proprio questa inclinazione volta a tutelare incondizionatamente le persone sfruttate, ha fatto sì che molte di loro nella prospettiva sicura della protezione sociale e dell'integrazione, abbiano trovato il contesto adeguato per denunciare i loro sfruttatori.

Dal punto di vista della *repressione delle condotte* il primo significativo atto legislativo inerente la tratta è rappresentato dalla legge n. 228/2003 «Misure contro la tratta di persone», che ha in parte modificato il codice penale, in particolare gli artt. 600 («Riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù»), 601 («Tratta di persone») e 602 («Acquisto e alienazione di schiavi»). Questa legge, facendo proprio l'approccio contenuto nella Convenzione di Palermo del 2000, ha contraddistinto il traffico di migranti (*smuggling*) e la tratta degli esseri umani (*trafficking*), introducendo una serie di norme speciali relative in particolare all'aspetto delle attività investigative nell'ambito di questi reati e ha previsto l'istituzione di uno speciale programma di assistenza a tutela delle vittime.

Con la legge n. 228/2003, si prevede l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri del Fondo per le misure anti-tratta, destinato al finanziamento dei programmi di assistenza e integrazione sociale in favore delle vittime di questi reati e di quelle che rientrano nella protezione sociale prevista dall'art. 18 del T.U. Immigrazione. Con l'art. 13, la legge istituisce un programma speciale di assistenza per le vittime dei reati previsti dagli artt. 600 e 601 del cod. pen. che prevede fondi appositi per un programma speciale che riguarda realizzazione di percorsi di assistenza socio-sanitaria che garantiscano adeguate condizioni di alloggio, di vitto e assistenza sanitaria, idonee al loro recupero fisico e psichico. Ne sono destinatari solo le vittime di *trafficking* e la finalità è quella di «primo soccorso». Se, in un momento successivo, la vittima mostrerà di aver bisogno e di volere aderire a un programma di integrazione sociale, potrà accedere agli strumenti previsti dal fondo per le misure anti-tratta.

Dunque l'Italia, anticipando le normative europee, sin dai primi anni due mila si era già dotata di un impianto legislativo, amministrativo e penale, che ha avuto importanti ricadute sia dal punto di vista delle politiche e dell'intervento sociale, che in termini di contrasto al crimine. Con questo impianto, si è mostrata in quegli anni, non solo attenzione politica rivolta al tema emergente della tratta, ma conoscenza dello scenario, degli attori, autori e vittime, che in quel periodo caratterizzavano il fenomeno. Infatti il percorso attraverso il quale si arrivò a questo impianto normativo, aveva visto la partecipazione ai lavori da parte di una commissione costituita ad hoc

che comprendeva non solo rappresentanti dei Ministeri, ma anche esperte ed esperti della società civile.

La tensione positiva di quegli anni, è andata via via perdendosi e per un decennio le politiche non hanno saputo rispondere con la stessa sollecitudine e flessibilità alle inevitabili evoluzioni che il fenomeno ha registrato. Se, dunque, in Italia sotto l'impulso delle evidenze del fenomeno era stato costruito un sistema di riferimento che aveva anticipato le stesse Direttive europee preso peraltro a modello dagli altri paesi europei, a distanza di anni, nel recepimento delle Direttive<sup>3</sup> che invitavano a intervenire con nuove disposizioni nazionali in materia di tratta, l'Italia ha disatteso le aspettative, trascurando le denunce fatte dalla società civile e inaugurando un periodo di assenza e disattenzione governativa su questo fenomeno.

Il d.lgs. n. 109 del 2012 di recepimento della Direttiva 2009/52/Ce, interviene proprio sul lavoratore migrante, con la finalità di rafforzare la lotta contro l'immigrazione irregolare vietando ai datori di lavoro l'impiego di cittadini privi di permesso di soggiorno (Medu 2015, p. 71). La Direttiva introduce delle aggravanti: impiego irregolare di più di tre lavoratori, impiego di lavoratori minorenni in età non lavorativa, o impiego irregolare accompagnato da «particolare sfruttamento lavorativo», riconducibile alle ipotesi di cui all'articolo 603-*bis* del codice penale (che vedremo in seguito). Riguardo il datore di lavoro, viene introdotta una sanzione amministrativa pecuniaria. Viene inoltre introdotta la possibilità di rilasciare un permesso di soggiorno per motivi umanitari allo straniero che abbia presentato denuncia di sfruttamento e che cooperi nel procedimento penale contro il datore di lavoro, introducendo così un meccanismo premiale che era stato accuratamente evitato dall'art. 18 legge n. 286/1998.

Per quanto riguarda la Direttiva 2011/36/Ue, recepita con il d.lgs. n. 24 del 4 marzo 2014, uno dei temi che affronta è quello relativo al risarcimento del danno che mira a garantire alle vittime della tratta l'accesso ai *sistemi di indennizzo*. In particolare, si prevede che l'indennizzo sia corrisposto nella misura di euro 1.500 per ogni vittima, entro i limiti delle disponibilità finanziarie annuali del «Fondo per le misure anti tratta». Inoltre, per la prima volta viene sottolineato il fatto che i due sistemi, quello della tratta e quello

<sup>3</sup> Le Direttive a cui ci riferiamo sono due: la Direttiva 2009/52/Ce recepita con il d.lgs. n. 109 del 2012 e la Direttiva 2011/36/Ue che attraverso il d.lgs. n. 24 del 4 marzo 2014, «Prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e protezione delle vittime» modifica e integra gli artt. 600 e 601 del codice penale.

della protezione internazionale, debbano integrarsi sia nella fase dell'identificazione che nella fase operativa, ovvero della presa in carico e tutela.

L'impatto delle due Direttive sul nostro ordinamento già disorganico, non ha fatto trovare un punto di sintesi tra quanto predisposto in passato e quanto proponevano le Direttive stesse. Non ha rappresentato l'occasione di ristabilire una connessione tra il fenomeno stesso e gli strumenti per contrastarlo. Entrambe le Direttive sono state recepite in maniera parziale e frammentaria esasperando una discrasia tra la realtà e l'elemento giuridico che spesso ne limitano ulteriormente l'applicabilità (Dolente, Inserra, Serughetti 2015).

Negli ultimi anni dunque, il governo italiano ha agito in risposta al crescente fenomeno del grave sfruttamento lavorativo per conformarsi alle più recenti direttive europee in materia, ma ha legiferato anche sotto l'impulso degli eventi drammatici che hanno coinvolto lavoratrici e lavoratori italiani e stranieri impiegate/i in agricoltura. Questo è il caso degli ultimi due interventi legislativi: l'art. 603-*bis* cod. pen. e la legge 29 ottobre 2016 n. 199.

L'art. 603-*bis* cod. pen. avrebbe dovuto ricoprire un ruolo importante nell'affrontare il tema dell'intermediazione di manodopera. A cavallo della discussione parlamentare sulla legge che avrebbe poi istituito il reato penale contro il caporalato, nel luglio del 2011, si svolse il primo sciopero dei lavoratori immigrati per rivendicare migliori condizioni lavorative e di vita. Questa mobilitazione ha visto un coinvolgimento del sindacato sull'onda delle rivendicazioni avviate in prima battuta dai lavoratori. I risultati principali di questo sciopero, oltre alla emanazione di questo nuovo articolo di legge, furono l'istituzione delle liste regionali di collocamento per il lavoro stagionale in agricoltura, promosse dalla Regione Puglia, e l'aver riportato al centro del dibattito nazionale i temi del caporalato e del lavoro gravemente sfruttato.

L'art. 603-*bis* cod. pen. prevede un reato che prima non esisteva, infatti precedentemente il fenomeno del caporalato era contrastato dalle norme in materia di somministrazione e intermediazione nelle prestazioni di lavoro, e da quelle relative al controllo dei flussi migratori e dell'impiego al lavoro di cittadini stranieri. Norme che nel complesso si sono dimostrate inadeguate a proteggere il lavoratore dalle condotte dei caporali. Anche questo nuovo articolo si è mostrato presto non all'altezza di perseguire le gravi situazioni di intermediazione illecita e sfruttamento: lascia in ombra il datore di lavoro, colui che creando la domanda di forza-lavoro e avvalendosi di manodopera a basso costo ha necessità di un intermediario, il caporale, il sog-

getto che rappresenta l'anello di congiunzione tra domanda e offerta di lavoro. In maniera del tutto miope, la norma punisce «*chiunque svolga un'attività di intermediazione organizzata*», e dunque unicamente il soggetto intermediario, il caporale. Tanto più inspiegabile e grave questa «miopia» se teniamo in considerazione il fatto che pur menzionando per la prima volta degli «indicatori di sfruttamento»<sup>4</sup> questi si riferiscono al datore di lavoro e pertanto l'applicazione concreta della norma ne risulta fortemente limitata e problematica.

Una tappa importante, nonché l'ultima, di questo lungo e spesso disordinato processo di legiferazione sul tema, è costituita dall'approvazione della legge n. 199/2016 «Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo». Un risultato atteso dai lavoratori migranti e dalla società civile, a fronte della grave e dolorosa inefficacia e contraddittorietà della normativa italiana. Con questo intervento legislativo che conserva un approccio prevalentemente repressivo, sono state previste una serie di risposte sanzionatorie nei confronti dei datori di lavoro e delle aziende, come il sequestro e il commissariamento, sanzioni di cui si sentiva una forte esigenza. La legge semplifica l'interpretazione degli indici di sfruttamento, così come enunciati nell'art. 603-*bis* cod. pen. e sembra difendere l'ottica della tutela dei diritti fondamentali grazie alla previsione di strumenti di assistenza e protezione per le persone sfruttate. Inoltre, al fine di presidiare in maniera efficace i territori, la legge modifica la precedente normativa che aveva istituito presso l'Inps la «Rete del lavoro agricolo di qualità», alla quale possono essere iscritte le imprese agricole più virtuose, ossia quelle che non hanno riportato condanne penali per violazioni della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale e che non sono destinatarie, negli ultimi tre anni, di sanzioni amministrative, oltre a essere in regola con il versamento dei contributi previdenziali. Alla cabina di regia della Rete, sono attribuiti

<sup>4</sup> Al secondo comma il legislatore inserisce una definizione della nozione di sfruttamento, enucleando per la prima volta degli «indicatori di sfruttamento» legati a quattro ambiti: 1) La sistematica retribuzione dei lavoratori in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato; 2) La sistematica violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie; 3) 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; 4) La sottoposizione del lavoratore a *condizioni di lavoro*, metodi di sorveglianza, o a situazioni alloggiative particolarmente degradanti.

ulteriori nuovi compiti, tra cui quello di formulare gli indici di coerenza del comportamento aziendale, strettamente connessi alla produzione agricola del territorio. È previsto inoltre un piano di interventi contenente misure per la sistemazione logistica e il supporto dei lavoratori stagionali. Una ulteriore importante novità che ha visto il forte sostegno dell'azione sindacale, prevede che le articolazioni territoriali della Rete siano istituite presso le Cisoa (Commissioni provinciali per l'integrazione salariale degli operai agricoli) alle quali spetta la promozione di iniziative sperimentali di intermediazione domanda/offerta di lavoro e collocamento agricolo, modulate a livello territoriale.

La nuova norma copre lacune culturali importanti svelando da ultimo la responsabilità di imprenditori e datori di lavoro che si servono dell'intermediazione dei caporali. Inoltre introduce la corresponsabilità, cosicché le due figure vengono finalmente equiparate. Per quanto la sua approvazione sia stata accolta positivamente, oggi è ancora prematuro prevederne l'efficacia, certamente lo sfondo ai soprusi, agli inganni e alle violenze perpetrate da caporali e datori di lavoro senza scrupoli, spesso collusi con la criminalità organizzata, continua a trovare una sponda nelle lacune del Testo Unico sull'immigrazione, con particolare riferimento al sistema degli ingressi e della stipula dei contratti di lavoro, quale presupposto per l'ottenimento del permesso di soggiorno e della permanenza in Italia.

### 14.3 Salari, orari, salute e intermediazione: similitudini e differenze nel progetto Agree

Questa parte del contributo si basa ampiamente sui risultati comparativi dell'indagine di campo realizzata da Agree in Italia, Spagna e Romania. In ciascun contesto nazionale, il progetto è stato realizzato principalmente attraverso attività di ricerca-azione che hanno riguardato diversi assi di lavoro: la ricerca, la formazione, il networking<sup>5</sup>. Le attività di *ricerca* nei tre paesi

<sup>5</sup> I rapporti nazionali e il video reportage sull'Agro Pontino sono consultabili sul sito <http://www.agreeproject.eu/>.

I principali temi di ricerca sono stati: 1) l'analisi del settore agricolo e delle condizioni di lavoro, sullo sfondo dei cambiamenti sociali, economici e organizzativi nei tre paesi della zona rurale; 2) il fenomeno dello sfruttamento del lavoro agricolo in Italia, Spagna e Romania (e lo sfruttamento dei lavoratori rumeni in agricoltura all'estero); 3) l'analisi delle leggi nazionali riguardanti lo sfruttamento lavorativo. Le modalità di recepimento e integrazione del-

sono state condotte su un doppio livello: a livello nazionale è stato analizzato il contesto normativo dell'accesso degli immigrati al mercato del lavoro, con particolare attenzione allo scenario discendente dall'attuazione della Direttiva europea 52/2009 nei singoli paesi; a livello locale sono stati realizzati studi di caso territoriali nelle aree a particolare vocazione agro-alimentare con la finalità di analizzare il fenomeno del grave sfruttamento lavorativo dei migranti, i sistemi di prevenzione/contrasto, la mappatura delle zone a rischio e di descrivere i processi di reclutamento e le dinamiche che caratterizzano l'intermediazione della manodopera<sup>6</sup>. Le attività di *formazione*, basate tra l'altro sui risultati della ricerca, sono state rivolte agli stakeholder locali (e non solo) e hanno riguardato gli aspetti normativi che regolano il mercato del lavoro agricolo, le distorsioni dovute al mancato rispetto (da parte dei datori di lavoro) dei contratti di categoria e al comportamento *contra legem*, anche con l'ausilio di intermediari illegali. Infine il *networking* a livello locale, il cui obiettivo è stato duplice: da una parte rafforzare le reti territoriali degli attori sociali coinvolti nel settore, al fine di armonizzare i loro interventi in favore degli immigrati; dall'altra aumentare la consapevolezza delle aziende agricole e dei potenziali acquirenti attraverso una campagna di sensibilizzazione e informazione. In questo modo si è creata una rete attiva di soggetti istituzionali, economici e sociali che si sono confrontati su proposte concrete di intervento, qui riportate in conclusione.

Gli elementi innovativi di Agree sono stati: lo sviluppo di strategie e azioni finalizzate a creare e promuovere una «nuova cultura» del lavoro fondata sul contrasto allo sfruttamento e all'illegalità e sulla promozione dei diritti e delle opportunità lavorative, sociali e di integrazione. La dimensione europea del progetto ha consentito di condividere le buone prassi adottate nei tre paesi su questi temi concentrandosi su una serie di contesti locali in cui i lavoratori, i sindacati, le autorità locali e gli stakeholder locali sono stati coinvolti per realizzare interventi volti a migliorare le condizioni di vita dei

la direttiva europea n 52/2009; 4) l'analisi delle politiche e delle pratiche per combattere lo sfruttamento del lavoro; 5) l'analisi del ruolo svolto a tale riguardo dalle organizzazioni sindacali e dalle altre organizzazioni della società civile (controversie di lavoro, campagne di sensibilizzazione, interventi strategici ecc).

<sup>6</sup> In Italia lo studio di caso territoriale ha riguardato l'area dell'Agro Pontino in provincia di Latina; in Spagna ha interessato le aree del Maresme e di Montsiá e Baix Ebre; in Romania lo studio si è basato anche su interviste a lavoratori rumeni che sono stati gravemente sfruttati all'estero, con l'intento di identificare aree con un'alta densità di vittime di grave sfruttamento o presunte tali.

lavoratori. L'analisi comparativa di Agree, realizzata prevalentemente attraverso l'indagine di campo, ha messo in luce le principali dimensioni in cui avviene lo sfruttamento, ovvero: i salari, le ore lavorative, le norme sulla salute e le forme di intermediazione del lavoro.

Nei tre contesti nazionali i *salari* risultano estremamente bassi: solitamente i lavoratori sono pagati a ora per le ore lavorative che in teoria svolgono, ma l'importo orario in genere corrisponde a circa la metà del salario stabilito dagli accordi collettivi di ciascun territorio; vale a dire che i lavoratori stranieri sono pagati la metà, o persino meno, di quanto dovrebbero secondo le norme sul lavoro vigenti. Queste basse paghe orarie sono spesso accompagnate da interventi del datore di lavoro (o dell'intermediario) che riducono ulteriormente la tariffa pagata per le ore lavorate. In ogni caso, la regolamentazione del lavoro conta davvero soltanto per i lavoratori con contratto, permesso di soggiorno e permesso di lavoro, senza i quali non potrebbero essere assunti. Tuttavia, un significativo numero di lavoratori non ha il permesso di lavoro e, di conseguenza, è privo di qualunque copertura legale e si trova in una situazione di vulnerabilità legale e di maggiore dipendenza, che sua volta permette un grado ancora più elevato di sfruttamento. Un altro aspetto generale da considerare in relazione ai salari di questi lavoratori, è il loro carattere arbitrario. Quando un lavoratore viene assunto, il datore di lavoro, se il lavoratore tratta direttamente con lui, gli offre una tariffa oraria, insieme ad altre condizioni. Questa tariffa è perciò decisa dal datore di lavoro e il lavoratore può rifiutarla o accettarla ma, data la situazione di bisogno in cui si trova la maggior parte di queste persone, il suo potere di contrattazione è nullo. Sono stati rilevati casi in cui lo stesso datore di lavoro offre tariffe diverse a lavoratori diversi. Ciò accade più spesso quando un intermediario si accorda con il datore di lavoro da una parte e con il lavoratore dall'altra, poiché la sua posizione gli permette di speculare per la sua parte del profitto. Talvolta questa arbitrarietà si esprime sotto forma di tagli del salario imprevisi che vengono giustificati con le difficoltà del mercato. Gli abusi riguardanti le *ore di lavoro* sono la norma in tutti e tre i territori e sono dovuti principalmente al fatto che la durata della giornata lavorativa di solito non è prestabilita, ma è soggetta allo stesso tipo di arbitrarietà che si applica ai salari. La giornata lavorativa dipende in gran parte dalla volontà del datore di lavoro che vuole trarre il massimo vantaggio dalle ore di luce, e di conseguenza la giornata lavorativa varia a seconda della stagione. Il fatto che la giornata lavorativa venga estesa in relazione alla stagione, non significa necessariamente che il lavoratore sia pagato per questo la-

voro straordinario. Le *condizioni di salute e sicurezza* nel lavoro agricolo, che presenta alcuni rischi intrinseci per i lavoratori, sono nel complesso insufficienti, in particolare risulta evidente la scarsa considerazione della prevenzione degli infortuni. Inoltre i rischi per la salute sono chiaramente maggiori per i lavoratori che non hanno il contratto o il permesso di soggiorno, specialmente dal punto di vista della responsabilità del datore di lavoro.

Le ricerche di campo hanno mostrato un fenomeno molto interessante, rintracciabile nelle comuni radici rurali dei tre paesi. Nonostante le loro differenze storiche, l'unico elemento comune è che in tutti e tre i paesi ci sono sempre state forme di *intermediazione informale del lavoro*, necessarie per far incontrare la domanda e l'offerta di lavoro nelle economie agricole locali. L'indagine ha messo in evidenza le diverse caratteristiche dei tre sistemi agricoli e la legislazione che li disciplina, individuando gli aspetti più critici e analizzando, allo stesso tempo, le principali tappe lungo il «percorso di sfruttamento», le difficoltà incontrate dai lavoratori per far emergere la situazione e le difficoltà incontrate dalle istituzioni locali nei loro contatti con i lavoratori sfruttati. Nei tre territori analizzati esistono varie forme di intermediazione locale tra datori di lavoro e imprenditori agricoli da una parte e lavoratori stranieri dall'altra. Il sistema più diffuso è l'intermediazione da parte di stranieri, di solito della stessa nazionalità delle persone in cerca di lavoro, che sono stati nella zona più a lungo e hanno creato contatti con datori di lavoro interessati ad assumere lavoratori.

Infine, gli abusi oltre ad avere un impatto sulle condizioni di lavoro, hanno un riflesso importante anche sulle *condizioni di vita*. Tutte e tre le ricerche sul campo mostrano che gli immigrati cercano di trovare un luogo dove vivere vicino ad altri immigrati della stessa nazionalità. La tendenza è perciò quella di raggrupparsi insieme a seconda del paese di origine. In alcuni casi la zona di arrivo e di primo insediamento è collegata alle rotte migratorie, alcune più organizzate di altre. È evidente che molti immigrati hanno dei conterranei di riferimento nelle zone di destinazione: parenti, amici o semplici contatti. È stata osservata l'esistenza di reti composte da individui che svolgono una funzione ponte, organizzando l'arrivo e il collocamento degli immigrati nelle aziende agricole. In molti casi, queste persone forniscono un alloggio, le informazioni che l'immigrato recente ha bisogno di conoscere e, soprattutto, i suggerimenti su come e dove trovare lavoro. Le condizioni di vita risultano molto precarie, sia dal punto di vista del comfort e della salubrità dell'alloggio sia da quello dell'alimentazione. Questa situazione è resa ancora più grave dal fatto che non è loro consentita una mobilità autonoma

e viene loro impedito di stringere contatti con il mondo esterno, attraverso l'uso di minacce e abusi fisici. Si tratta di situazioni di semi-schiavitù o di schiavitù vera e propria.

#### 14.4 Per concludere, le proposte di Agree

L'indagine ha messo in evidenza le diverse caratteristiche dei tre sistemi agricoli e la legislazione che li disciplina, individuando gli aspetti più critici e analizzando, allo stesso tempo, le principali tappe lungo il «percorso di sfruttamento», le difficoltà incontrate dai lavoratori per far emergere la situazione e le difficoltà incontrate dalle istituzioni locali nella lettura e nella gestione del fenomeno.

Il settore agricolo rappresenta tuttora un mercato del lavoro «aperto», in cui si può entrare e da cui si può uscire per controbilanciare periodi di disoccupazione e di precarietà. Le singole situazioni dei lavoratori impiegati illegalmente sono varie e diverse. Oggi, con questa crescente fluidità, disarticolazione e ri-articolazione della questione degli immigrati gravemente sfruttati che lavorano irregolarmente, vi è la necessità di nuove politiche anche alla luce delle sempre più numerose presenze nel settore agricolo di lavoratori richiedenti e titolari di protezione internazionale.

Alla luce di queste considerazioni, basate anche sui risultati di Agree, in questa parte conclusiva mettiamo in evidenza le proposte condivise ed elaborate dal partenariato europeo. Le proposte sono indirizzate a un'ampia platea di stakeholder nazionali ed europei e si concentrano su cinque ambiti: la regolamentazione dell'immigrazione; il parziale e restrittivo recepimento delle direttive europee; i dispositivi per l'emersione dei fenomeni di grave sfruttamento; l'organizzazione della produzione e l'intermediazione del lavoro. Sono ambiti in cui il ruolo giocato dal sindacato, a livello territoriale, nazionale ed europeo, ha avuto un impatto che è proceduto di pari passo all'inasprimento del fenomeno. Il sindacato è stato, e continua a essere, un attore coinvolto su questi temi a diversi livelli: sotto il profilo operativo ha svolto una funzione di presidio e supporto nei territori, sotto il profilo delle tutele ha raccolto e interpretato le istanze dei lavoratori, in particolare di quelli immigrati e da ultimo è stato un attore chiave nella fase di proposizione e consultazione normativa.

In considerazione del fatto che gli attuali criteri per l'immigrazione legale (ricongiungimento familiare, blue card ecc.) non mostrano una piena effi-

cacia nella gestione dell'ammissione nei paesi di destinazione, la *prima proposta* riguarda la regolamentazione dell'immigrazione e prevede un maggiore coordinamento e integrazione delle politiche degli Stati membri sull'immigrazione, in particolare sui canali di ingresso regolare. Infine, si propone la possibilità di regolarizzare la situazione di coloro che lavorano senza un regolare permesso di soggiorno ma che hanno la possibilità di ottenere un contratto di lavoro, e l'introduzione di strumenti per sostenere i lavoratori che perdono il permesso di soggiorno a causa della perdita del lavoro. La ricerca ha infatti dimostrato che, nell'attuale crisi economica e occupazionale, i lavoratori stranieri sono molto esposti a questo rischio. La *seconda proposta* riguarda l'applicazione limitata delle direttive europee e prevede un miglioramento dell'attuale quadro giuridico della Ue. La ricerca ha rilevato che nei tre paesi la Direttiva 2009/52/Ue, che prevede il ricorso a sanzioni amministrative ai datori di lavoro che utilizzano illegalmente la manodopera immigrata, non è stata pienamente attuata, limitandone fortemente il ricorso. Mentre la Direttiva 2011/36/Ue, che prevede espressamente il risarcimento obbligatorio delle vittime della tratta, è stata interpretata in maniera limitata e restrittiva specificando somme irrisorie, reputate «offensive» per il risarcimento delle vittime. La *terza proposta* riguarda i sistemi per l'emersione dei casi di sfruttamento grave, agendo su due livelli. Da un lato, migliorando i metodi per far emergere il fenomeno e garantire misure di risposta efficaci coordinate con le attività volte a individuare le vittime, facendo particolare attenzione a distinguere i casi di sfruttamento grave e quelli di tratta. Dall'altro monitorando il fenomeno e prevedendo procedure sistematiche per segnalare le illegalità. Una *quarta proposta* riguarda lo scenario più ampio dell'organizzazione della produzione. Lo sfruttamento lavorativo sembra più diffuso tra le piccole e medie imprese a conduzione familiare, che competono per costi di produzione più bassi, spesso ottenuti a detrimento della forza lavoro migrante. Perciò è importante: rafforzare l'azione sindacale nei confronti del dialogo sociale (contrattazione a più livelli), in particolare nel contesto europeo; pianificare e realizzare politiche per evitare e prevenire la concorrenza sleale, in particolare attraverso gli strumenti di sostegno alle imprese rispettose della legge. Questo significa lavorare sia per sensibilizzare direttamente i consumatori, sia per rafforzare la responsabilità delle imprese nei confronti delle condizioni di lavoro. La *quinta proposta*, riguarda l'aspetto cruciale dell'intermediazione del lavoro che nei paesi interessati, al di là delle differenze locali, sembra giocare un ruolo chiave. Agree ha messo in evidenza l'importanza di: applicare e rafforzare le politiche di

contrasto all'intermediazione illegale del lavoro; di introdurre forme più stringenti di controllo sul ruolo degli attori privati che svolgono attività di intermediazione del lavoro e rafforzare il coordinamento e l'integrazione delle modalità di accesso al lavoro a livello europeo, al fine di evitare effetti negativi di dumping. Secondo una dichiarazione della Confederazione europea dei sindacati (Ces), «il lavoro temporaneo dovrebbe essere utilizzato solo per attività specifiche, a breve termine, e non dovrebbe sostituire il lavoro a tempo indeterminato, che è un modo più sicuro e migliore di lavorare<sup>7</sup>».

### *Principali riferimenti bibliografici*

- Aa.Vv. (2015), *Lo sfruttamento (grave) dei lavoratori stranieri in agricoltura: un'analisi comparata*, Ediesse, Roma.
- Accem (2008), *Human trafficking for labor exploitation*, Madrid.
- Carchedi F., Mottura G., Pugliese E. (2003, a cura di), *Il lavoro servile e le nuove schiavitù*, Franco Angeli, Milano.
- Ciarocchi R.A., Minguzzi P. (2010), *Sfruttamento lavorativo e nuove migrazioni*, Franco Angeli, Milano.
- Dolente F., Inserra P.P., Serughetti G. (2015), *CrossOver. Per un'agenda condivisa tra società civile e istituzioni*, Associazione Parsec.
- Medici senza frontiere (2008, a cura di), *Una stagione all'inferno. Rapporto sulle condizioni degli immigrati impiegati in agricoltura nelle regioni del Sud d'Italia*, [http://archivio.medicisenzafrentiere.it/allegati/pubblicazioni/rapporti/una\\_stagione\\_all\\_inferno.pdf](http://archivio.medicisenzafrentiere.it/allegati/pubblicazioni/rapporti/una_stagione_all_inferno.pdf)
- Medu - Medici per i diritti umani (2015), *Terra ingiusta*, [http://www.mediciperidirittiumani.org/terraingiusta-2/?upm\\_export=pdf&lang=it](http://www.mediciperidirittiumani.org/terraingiusta-2/?upm_export=pdf&lang=it)
- Moritz T., Tsourdi L. (2011, a cura di), *Trafficking for forced labour in Europe: emerging challenges, emerging responses. A collection of emerging best practice examples*, Ccme - Churches' Commission for Migrants in Europe, Brussels, [http://www.ccme.be/fileadmin/filer/ccme/20\\_Areas\\_of\\_Work/10\\_Slavery\\_\\_Anti-Trafficking/2010-03\\_Trafficking\\_for\\_forced\\_labour.pdf](http://www.ccme.be/fileadmin/filer/ccme/20_Areas_of_Work/10_Slavery__Anti-Trafficking/2010-03_Trafficking_for_forced_labour.pdf)
- Pugliese E. (2013, a cura di), *Immigrazione e diritti violati. I lavoratori immigrati nell'agricoltura del Mezzogiorno*, Ediesse.

<sup>7</sup> Parere della Corte di giustizia europea sul lavoro interinale, 2014.

Trucco L., Paggi M., Nicodemi F. (2015, a cura di), *La tratta e il grave sfruttamento lavorativo dei migranti. Guida agli strumenti giuridici per la tutela delle vittime*, Citalia.

Mancini D. (2011), *La tutela del grave sfruttamento lavorativo e il nuovo articolo 603bis c.p.*, <http://www.altalex.com/index.php?idnot=15569>



## Capitolo 15

# La lotta dei braccianti indiani della provincia di Latina contro lo sfruttamento lavorativo e il caporalato: lo sciopero del 18 aprile 2016

*di Marco Omizzolo*

### 15.1 Premessa

Questo articolo presenta i risultati di un lungo percorso di inchiesta condotto in provincia di Latina sulla comunità indiana locale, prevalentemente impiegata nel bracciantato agricolo, rilevandone le condizioni di lavoro e sfruttamento a cui essa, insieme in particolare alla cooperativa In Migrazione e alla Flai-Cgil, ha contrapposto varie forme di lotta e contrasto sino a condurre, nel 2016, all'occupazione di alcune serre agricole e allo sciopero del 18 aprile. Parte di questa inchiesta è fondata sull'osservazione partecipante che ha permesso di frequentare i principali ambienti sociali della comunità indiana pontina e in Punjab. Tra questi, si è partecipato a tutte le attività di impiego dei braccianti indiani in qualità di osservatore-bracciante, compresa quella di reclutamento, anche internazionale (tratta) da parte del caporale indiano (e del trafficante) nonché di impiego in condizioni di grave sfruttamento lavorativo alle dipendenze di alcune aziende agricole pontine, espressione di un modello sociale in primis e poi d'impresa, provato dunque direttamente con un'esperienza di ricerca che è divenuta esistenziale, organizzato in modo strutturale sull'intermediazione illecita (il caporalato), lo sfruttamento lavorativo e, in alcuni casi, la tratta internazionale, sino a forme di riduzione in schiavitù, segregazione sociale e complicità con organizzazioni criminali e mafiose.

A queste condizioni si sono opposte organizzazioni sociali e sindacali, in particolare la coop. In Migrazione e la Flai-Cgil, attraverso studi, indagini e inchieste sommate a esperienze di contrasto sociale, sindacale e giudiziario, a fronte di un lungo processo di vicinanza, immersione nella comunità e

rappresentanza degli interessi dei lavoratori (e lavoratrici) punjabi, organizzando, insieme ai braccianti indiani, lo sciopero del 18 aprile del 2016 al quale parteciperanno circa due mila lavoratori indiani, organizzato sotto la Prefettura di Latina in occasione dell'iniziativa della Cgil «La Tenda Rossa».

## 15.2 Alcune considerazioni fondamentali sullo sfruttamento lavorativo contemporaneo

Gli studi sullo sfruttamento lavorativo spesso si confrontano con una diffusa interpretazione del fenomeno legata a modelli schiavistici propri dei secoli passati e poco attenti alle modalità specifiche con le quali esso si manifesta nella società contemporanea. Lo sfruttamento lavorativo deve essere, invece, declinato in modo moderno. D'altro canto, già l'Organizzazione internazionale del lavoro nel 2014 specifica i caratteri del lavoro gravemente sfruttato, affermando che esso si manifesta quando *«implica una non facile fuoriuscita da parte dei lavoratori dalla condizione in cui versano, poiché assoggettati e minacciati e dunque probabile oggetto di violenza»*<sup>1</sup>.

Il lavoratore sfruttato, soprattutto se bracciante, come si vedrà, vive un'evidente relazione asimmetrica di potere col datore di lavoro, titolare del potere decisionale che manifesta in via esclusiva e diretta. È una prima condizione che costituisce la struttura di base dello sfruttamento lavorativo, riscontrabile anche nelle sue forme tradizionali. Si pensi in tal senso al sistema ghetto che caratterizza molte aree del paese in particolare del meridione. L'orario di lavoro, come verrà spiegato, è un altro aspetto fondamentale dello sfruttamento lavorativo. Lavorare nelle campagne pontine come bracciante per 14 ore consecutive con brevi pause di pochi minuti significa essere pienamente dentro la fattispecie del grave sfruttamento lavorativo. La retribuzione anche è di fondamentale importanza. Ottenere una retribuzione mensile di poche centinaia di euro a fronte di un lavoro quotidiano per un'attività logorante e usurante come quella bracciantile, senza avere strumenti pratici e possibilità reali di superare questa condizione se non in via sostanzialmente teorica o a costo di rischi rilevanti anche per la propria incolumità, autorizza a considerarla una variabile propria dello sfruttamento lavorativo.

<sup>1</sup> Organizzazione internazionale del lavoro, Convenzione sul lavoro forzato e obbligatorio, n. 29/1930.

Quest'ultimo è però declinabile anche secondo alcune variabili che derivano dalla complessità della società moderna. Tra esse, la qualità strutturale delle condizioni materiali di lavoro. L'attività del bracciante impegnato nella raccolta di ortaggi in serra per quattordici ore al giorno per trenta giorni al mese per una retribuzione mensile di appena 400/500 euro, se è anche subordinato alla volontà vincolante e dominante del datore di lavoro che esercita un potere diretto e insindacabile sulla persona del lavoratore/lavoratrice, termina direttamente nella fattispecie specifica del lavoro para-schiavistico, anche se la possibilità di sottrarsi a questa condizione in via teorica è possibile e se essa non presenta l'uso di costrizioni materiali come invece accadeva in passato (ex uso continuo della violenza o della catena).

Si deve sommare la condizione di vulnerabilità del lavoratore data da uno stato temporaneo (che può essere anche di lungo periodo) di precarietà, povertà economica e fragilità sociale, da cui scaturisce la sua predisposizione ad accettare qualsiasi occupazione pur di garantirsi la sussistenza e quella del proprio nucleo familiare (che nel caso dei migranti comprende anche le famiglie residenti nei paesi di origine). Ciò significa accettare le condizioni imposte dal datore di lavoro. Nel caso dei migranti, poi, gli obblighi di legge derivanti dalle condizioni previste dalla normativa vigente con riferimento, ad esempio, al rinnovo del permesso di soggiorno che obbliga i lavoratori ad accettare le condizioni di lavoro informali, ma predominanti, imposte dal datore di lavoro e dal caporale pur di riuscire a soddisfare la normativa vigente.

Si deve anche aggiungere la segmentazione propria del mercato del lavoro italiano che impedisce la necessaria mobilità, soprattutto ascensionale, allo scopo di superare la reclusione in ambiti lavorativi precari, stagionali, particolarmente faticosi, poco retribuiti, esposti a ricatti, violenze e discriminazioni. Infine, ci sono da considerare anche gli ostacoli culturali, come la scarsa conoscenza della lingua italiana, della normativa nazionale e internazionale, delle consuetudini vigenti e i servizi sindacali, di welfare o istituzionali territorialmente organizzati.

### 15.3 Alcuni dati generali sulla migrazione punjabi e sulla comunità pontina

La migrazione punjabi è un fenomeno relativamente recente per l'Italia. La percentuale di indiani provenienti dal Punjab, rispetto alla popolazione

presente in Italia, si aggira intorno al 70%<sup>2</sup>, di cui il 52% proviene dal distretto di Jalandhar. Ogni anno più di 20 mila giovani indiani punjabi tentano di migrare verso l'Europa; di questi, il 27% si dirige verso il Regno Unito dove esiste una lunga tradizione migratoria legata alla colonizzazione, mentre la seconda destinazione preferita è l'Italia. Un flusso migratorio caratterizzato in larga parte da ingressi regolari, con un tasso di crescita annuo del 66,3%.

Questi dati mettono in luce l'importanza strategica che l'Italia ricopre per i punjabi, i quali hanno costituito nel territorio nazionale, oltre a quella pontina, diverse altre comunità a partire da quella di Novellara (RE) e Brescia. Si tratta di comunità radicate, legate tra loro da una fitta rete di relazioni transnazionali di natura politica, economica, religiosa e sociale, strumento fondamentale per condividere esperienze e ottenere le risorse necessarie per la propria organizzazione.

Una caratteristica del flusso migratorio punjabi riguarda l'età e il genere. I migranti sono prevalentemente giovani uomini; il 55% ha meno di 30 anni e solo il 16% è di genere femminile. Il 33% degli uomini è sposato e circa un terzo è di religione indù, con il restante 70% circa dichiaratamente sikh. Un'altra caratteristica riguarda la natura del relativo progetto migratorio. Rispetto ad altre comunità, il progetto migratorio punjabi è, infatti, preventivamente discusso e concordato in Punjab dal nucleo familiare o parentale sul quale pesa il giudizio e l'autorità del capofamiglia (Omizzolo 2005, pp. 141-148).

La comunità punjabi pontina nasce a metà circa degli anni Ottanta e si insedia in prevalenza nelle aree periferiche o rurali della provincia di Latina, in particolare nelle città di Latina, Sabaudia, San Felice Circeo, Pontinia, Terracina, Formia e Fondi. Si tratta di aree a spiccata vocazione agricola (ma anche zootecnica, casearia e florovivaistica), orientata alla produzione ortofrutticola con impianti serricoli sviluppati accanto ad altri a campo aperto, con presenze consolidate di aziende agro-industriali orientate a commercializzare attraverso la Grande distribuzione organizzata oppure il Mercato ortofrutticolo di Fondi. Sorta da un nucleo originario di poche decine di persone, prevalentemente giovani uomini provenienti da altre co-

<sup>2</sup> Le altre componenti della migrazione indiana sono originarie soprattutto degli Stati di Goa, Kerala (nel Sud) e Gujarat, oltre che provenienti dalle grandi città indiane come Delhi, Calcutta e Bombay.

munità indiane diffuse in Europa, la comunità punjabi pontina ha raggiunto, secondo le fonti più accreditate, le 25-30 mila presenze. Gli indiani pontini si sono inseriti in una specifica nicchia occupazionale, quella bracciantile, che permette di soddisfare la domanda di manodopera degli imprenditori pontini.

#### 15.4 Il padronato pontino tra sfruttamento lavorativo e caporalato dei lavoratori indiani

La relazione tra bracciantato, sfruttamento, caporalato e produzione agricola è ormai sistemica; una parte sempre più rilevante della produzione agricola pontina è infatti fondata sull'impiego di lavoratori e lavoratrici, migranti e italiani, costretti a lavorare in condizioni spesso disumane. Sottovallutare il fenomeno o nascondere significa lasciare il settore primario nelle mani di sfruttatori, truffatori, faccendieri dello sfruttamento, trafficanti e a volte anche mafiosi.

Dalle interviste condotte coi lavoratori punjabi pontini emergono informazioni interessanti che consentono di cogliere gli elementi centrali dello sfruttamento lavorativo in agricoltura, a partire dal già citato ed evidente rapporto di forza sbilanciato e straordinariamente vantaggioso per il datore di lavoro, che spesso e non casualmente, in provincia di Latina, pretende, ad esempio, dal lavoratore indiano di essere chiamato *padrone* e, come tale, si comporta attraverso azioni programmate e non adeguatamente contrastate sul piano istituzionale, legislativo e giudiziario che ne determinano la subordinazione, lo sfruttamento e la segregazione sociale nonché un costante stato di povertà economica e di conseguente ricattabilità. Ciò esprime la natura di un modello innanzitutto sociale e poi d'impresa basato su un rapporto di classe fondato sul potere del padrone (maschio) italiano e sulla subordinazione del lavoratore/lavoratrice immigrato in questo caso di origine indiana (Omizzolo, Sodano 2016).

I dati e gli elementi specifici che inducono a questa conclusione sono diversi e attengono a un rapporto strutturale e funzionale tra sfruttamento, produzione, norme sull'immigrazione, tratta (Omizzolo 2016) e agromafie. In questo caso si riportano alcuni di questi elementi che bene definiscono le condizioni di lavoro dei braccianti indiani pontini e che costituiscono la ragione fondamentale che ha condotto loro ad azioni di contrasto e di lotta organizzata.

Si ricorda, ad esempio, che secondo il contratto provinciale sottoscritto tra sindacati e organizzazioni imprenditoriali, i lavoratori agricoli in provincia di Latina dovrebbe lavorare per 6,5 ore al giorno, sei giorni a settimana, per un salario orario lordo di 8,26 euro, che diventano circa 5,60 e 6,60 al netto delle tasse. Una cifra che solo per i lavoratori più fortunati corrisponde a quanto realmente percepito. Alcuni lavoratori sono stati retribuiti, in passato, anche solo 50 centesimi l'ora.

Le testimonianze dei migranti punjabi contenute nei dossier di In Migrazione *Sfruttati a tempo indeterminato* indicano un sistema di diffuso sfruttamento. Quanto dichiara, ad esempio, un bracciante indiano di 30 anni residente in provincia di Latina da sette e che qui si riporta, è eloquente:

*Il mio lavoro è brutto. Io lavoro sempre, tutto il giorno per pochi soldi. [...] Vado con la bici al campo agricolo dalle 7.00 fino a sera tardi verso le 17 o le 18; dipende da quanto vuole il padrone. È molto faticoso. Il mio padrone [...] è sempre molto duro con me. Io non capisco bene l'italiano e il mio padrone ne approfitta. Da contratto dovrei guadagnare 8 euro l'ora, ma lui mi dà solo 3 o 4 euro. Come è possibile vivere così? [...] Io sono un bravo lavoratore, resto sempre in silenzio, non faccio mai problemi. Non faccio come alcuni italiani che quando lavorano troppo, lasciano tutto e vanno via. Io sto sempre in silenzio e lavoro senza protestare ma i soldi sono sempre pochi. Come è possibile? Sono stanco. Sono stato due, tre anche cinque mesi senza stipendio: non è vita questa.*

Un altro bracciante indiano di 28 anni, da 2 anni in provincia di Latina, dichiara:

*Io lavoro in campagna. Faccio il bracciante. Vado a lavorare in macchina con un amico dalle 6 del mattino fino alle 17-18. Dipende dal padrone: io non ho orario. Carico tutto il giorno grandi camion con zucchine o verdura. [...] Il padrone è così così. Lavoro sempre senza avere mai le ferie, ma non mi pagano: il padrone mi dà i soldi una volta ogni 4-5 mesi. Così è difficile vivere. Sono in regola con i documenti e ho un contratto di lavoro regolare ma il padrone mi paga 100 o 200 euro ogni tanto. Io però voglio tutti miei soldi perché ho la mia famiglia in India, in Punjab, che ha bisogno dei soldi per vivere. Cosa dico loro? Chiedo io i soldi a loro? [...] Da 6 mesi sono senza stipendio ma lavoro tutti giorni, anche una domenica sì e una no, e non posso andare al nostro Tempio a Sabaudia.*

Si lavora, dunque, anche 14 ore al giorno, sabato e spesso anche la domenica compresi. Il caporale è spesso indiano e svolge la funzione classica dell'intermediatore e, nel contempo, del mediatore, essendo l'unico in grado di tradurre gli ordini in italiano del padrone in lingua punjabi (Omizzolo 2013). È molto spesso un membro anziano della comunità, ha una lunga esperienza migratoria, conosce le contraddizioni del sistema dei controlli, della normativa vigente e altrettanto bene le modalità operative per eludere i primi e trarre beneficio dalla seconda. Anch'egli prende spesso denaro dai lavoratori per i suoi *servizi*; si tratta generalmente di circa 4 euro al giorno oltre a una serie di vantaggi e privilegi legati al suo rapporto diretto con il datore di lavoro italiano.

Le retribuzioni sono particolarmente basse. Generalmente esse vanno dai 300 euro agli 800, salvo alcune parziali retribuzioni fuori busta. La gran parte della retribuzione si perde, dunque, nella filiera corta del caporalato e dello sfruttamento. L'ultima settimana di lavoro generalmente non viene pagata, le ferie non riconosciute così come anche il Tfr, si è obbligati dal datore di lavoro a radersi la lunga barba e a togliersi il turbante, rinunciando ad alcuni tratti identitari loro propri con conseguenze psicologiche e sociali importanti sul piano anche dell'organizzazione e prestigio interno alla propria comunità.

I lavoratori punjabi si dirigono generalmente in bicicletta al campo agricolo indicato dal caporale connazionale, spesso reclutati attraverso pratiche più evolute rispetto a quelle tradizionali e che comprendono, ad esempio, il reclutamento mediante cellulare (gruppo whatsapp o invio di sms collettivo). Pioggia, acqua o vento non importa. A volte vengono investiti da auto che li vedono all'ultimo secondo e perdono drammaticamente la vita.

Le ore lavorate, da cui fare derivare la retribuzione mensile, le segna il padrone. Ne segna tre, quattro al giorno a fronte delle tredici o quattordici realmente lavorate. I braccianti indiani vengono, in sostanza, considerati braccia da sfruttare e non uomini da rispettare.

Emblematica è l'intervista rilasciata ancora alla coop. In Migrazione da un lavoratore indiano che lavora in una delle maggiori aziende agricole pontine, già oggetto di un'importante vertenza sindacale e sociale organizzata dalla Cgil e da In Migrazione. Egli afferma, in modo molto chiaro:

*Io lavoravo per una grande cooperativa agricola vicino Terracina, lungo la strada Pontina. Il padrone ha tanta terra sia a Terracina che a San Donato e borgo Grappa. Lui mi ha assunto con un contratto e mi ha detto che avrei*

*preso 800 euro. Per me andava benissimo, nessun problema. Io sono un bravo lavoratore. Lavoro sempre e non faccio mai problemi. Poi però il padrone mi ha pagato solo un mese mentre io ne ho lavorati sei. Il padrone ha scritto su un foglio bianco che mi deve dare altri 2000 euro ma me ne ha dati solo 300. Il resto dei miei soldi non li ho mai avuti. Lui per me è un grande ladro. Io ora sono senza lavoro e questo mi produce molti problemi. Il padrone prima per me era bravo, ora è invece solo un ladro.*

Ancora, tra le vare testimonianze raccolte da In Migrazione relativamente alle buste paga non corrette cui corrisponde un compenso decurtato anche dei tre quarti con un'illegittima trattenuta da parte del datore di lavoro, si cita la seguente:

*Io lavoro tutti i giorni, non sempre con la stessa azienda ma con diverse società. Non chiedermi perché. Il padrone mi ha fatto firmare anche un foglio in italiano perché dice che se avrà problemi con il sindacato o gli faremo una denuncia così risolve tutto e non ha più problemi. Non so perché. La cooperativa è grandissima. In estate impiega anche 200 indiani per raccogliere meloni e cocomeri. Al lavoro vado in bicicletta o con il motorino, lavoro dieci, otto o dodici ore, dipende dal padrone. Poi però a fine mese non mi paga. Mi dà solo 300 o 400 euro al mese. Sono stanco, anche perché lavoro tutti i giorni da due anni così. Io voglio un'altra vita per me e i miei figli.*

L'agricoltura pontina è ancora prevalentemente chimica. Ciò significa che i lavoratori punjabi lavorano instancabilmente dentro serre dove il prodotto chimico viene irrorato nell'ambiente in grande quantità e spesso senza usare alcuna protezione se non una sciarpa di lana avvolta intorno al viso. Fatiche che i lavoratori pagano care, sia fisicamente che psicologicamente. Soprattutto con il passare degli anni i segni sui loro corpi diventano visibili con patologie che colpiscono le vie respiratorie, danni alle articolazioni, allergie, problemi alla vista.

I continui incidenti sul lavoro spesso non vengono denunciati. Molti lavoratori feriti vengono accompagnati in prossimità del Pronto soccorso più vicino e abbandonati.

Alcuni lavoratori hanno trovato un modo per sopportare tutto questo. Come denunciato dal dossier *Doparsi per lavorare come schiavi*, essi sono costretti ad assumere sostanze dopanti per sopportare quei ritmi di lavoro e

quelle violenze. Metanfetamine, antispastici e oppio iniziano a circolare<sup>3</sup>. Afferma un lavoratore indiano intervistato per il dossier sopra citato:

*Io lavoro 12-15 ore tutti i giorni e raccolgo zucchine o cocomeri o con il trattore per piantare altre piantine. Lavoro tutti i giorni, anche la domenica. Io non credo sia giusto così. La fatica è tantissima e i soldi sono invece pochi. Perché gli italiani non lavorano così tanto? Dopo un po' io e anche altri indiani abbiamo male alla schiena, alle mani, al collo e anche agli occhi... Abbiamo sempre la tosse e ogni mattina un forte dolore alla schiena. Capisci? Ma io devo lavorare e allora prego il Signore e vado a lavorare tutti i giorni in campagna dal mio padrone. Lui è bravo ma paga poco e mi fa lavorare troppo. Lui non mi tratta male ma mi dice sempre di lavorare ancora, anche la domenica. Ma io sono un uomo di carne, non di ferro. Allora, dopo sei/sette anni di vita così, che devo fare? Non devo più lavorare? Io e i miei amici prendiamo una piccola sostanza col chai per non sentire dolore. Prendiamo una o due volte al giorno quando facciamo la pausa dal lavoro. La prendo per non sentire la fatica e per lavorare a dovere. Altrimenti per me sarebbe impossibile lavorare così tanto in campagna. Capisci?*

Ne fanno uso una minoranza di lavoratori indiani, forse i più sfruttati, spesso mobili in tutta la provincia alla ricerca di un lavoro che possa durare qualche settimana. Uomini che parlano di quest'uso con grande riservezza e vergogna. La loro religione vieta l'assunzione di qualunque sostanza che possa contaminare il corpo e la mente. Affermare l'uso di quelle sostanze significherebbe andare incontro a conseguenze non solo giudiziarie ma anche sociali interne alla propria comunità. La declinazione del doping usata per lavorare alle condizioni imposte dal datore di lavoro pontino è in corso di diffusione e rischia di generare circuiti economici spesso gestiti da forme varie di criminalità, compresa quella organizzata, sino a generare una forma originale di criminalità indiana (Becucci, Carchedi 2016).

<sup>3</sup> Si rileva la volontà evidente dei braccianti punjabi di lavorare alle condizioni imposte dal datore di lavoro italiano, accettando le condizioni imposte, a fronte della supposta, ipotetica e spesso improbabile, possibilità di rifiutarsi e dunque di sottrarsi allo sfruttamento. Quest'ultima opzione è poco praticata, considerando gli obblighi normativi volti al rinnovo del permesso di soggiorno, i vincoli derivanti dall'impegno assunto con la famiglia di origine, quello con il trafficante che lo ha portato in provincia di Latina e l'obiettivo impossibilità di trovare altra occupazione che non sia quella del bracciante.

## 15.5 Le lotte dei braccianti indiani pontini: lo sciopero del 18 aprile del 2016

Il lungo percorso di studio, relazione, formazione e di attività sindacale condotto da In Migrazione e dalla Flai-Cgil con la comunità punjabi pontina, peraltro spesso senza l'ausilio delle istituzioni, pure indispensabile per allargare i servizi resi all'intera comunità e avviare percorsi diffusi e durevoli di contrasto, anche giudiziario, allo sfruttamento lavorativo, al caporalato e in alcuni casi anche alla tratta internazionale di esseri umani a scopo di sfruttamento lavorativo, ha permesso la diffusione delle nozioni e approcci fondamentali per consentire ai braccianti di assumere consapevolezza reale rispetto alle condizioni materiali e illegali alle quali erano sottoposti e le possibilità, altrettanto reali, di contrasto alle medesime.

Si è trattato di un percorso complesso, non privo di rischi e durato almeno dieci anni, durante i quali si sono dovute elaborare le metodologie migliori di analisi e di intervento e coordinare le migliori professionalità perché la segregazione sociale nella quale per circa trent'anni è rimasta la comunità indiana pontina, le sovrastrutture da essa elaborate, espressione del sistema strutturato di tratta internazionale caporalato e sfruttamento lavorativo alle quali essa è stata sottoposta e il complesso di informazioni (molto spesso artatamente distorte) utili al persistere del fenomeno e alla sua continua elaborazione, potessero essere contestate e, almeno in parte, contestate e superate.

Sotto questo profilo sono risultate fondamentali una serie di attività di ricerca condotte in Punjab e in Italia che hanno permesso di cogliere gli aspetti centrali della comunità, a partire da quelli culturali, identitari e religiosi. Secondo poi, l'organizzazione di progetti sociali come quello denominato Bella Farnia organizzato da In Migrazione avente come scopo quello di insegnare, mediante una metodologia nuova, l'italiano ai lavoratori punjabi e, nel contempo, fornire loro gli strumenti essenziali di diritto del lavoro a partire dalla capacità di leggere e comprendere autonomamente la relativa busta paga, comprendere il complesso di diritti esigibili e le modalità del loro possibile godimento e, infine, il ruolo fondamentale del sindacato quale rappresentante dei lavoratori e interlocutore di rottura del rapporto di forza squilibrato tra gli stessi e il padronato pontino – in alcuni casi anche di matrice mafiosa (Omizzolo 2017).

A queste azioni, qui espresse in sintesi, si sommano le vertenze giudiziarie aventi come oggetto sia questioni lavorative sia di altra natura (truffe, violenze, tratta, ricorsi contro il rifiuto del rinnovo del permesso di soggiorno-

no...) che hanno consentito di sviluppare un nuovo protagonismo dei braccianti indiani e una consapevolezza rinnovata rispetto a percorsi di contrasto allo sfruttamento e per l'affermazione reale dei propri diritti, sino ad allora sostanzialmente sconosciuti, affermabili anche in via giudiziaria.

Il processo di formazione e informazione coi lavoratori punjabi e le loro famiglie ha visto come elemento centrale una lunga serie di incontri e assemblee organizzate nei relativi templi indiani pontini (Gurudwara) e in particolare nei templi sikh di Sabaudia, Fondi e borgo Hermada (Terracina). In queste occasioni, assai frequentate dalla comunità, al termine delle funzioni religiose, esponenti di In Migrazione e della Flai Cgil parlavano ai presenti informandoli dei diritti di cui sono titolari, della possibilità di ricorrere alla Magistratura, delle caratteristiche dei loro contratti di lavoro (spesso tradotti in punjabi e fatti circolare per la comunità), del diritto al Tfr e di tutto quanto previsto dalla legge italiana e mai loro riconosciuto.

Questa metodologia di intervento e informazione in assemblea ha permesso la diffusione di informazioni altrimenti inaccessibili, rafforzati dalle prime vertenze andate a buon fine portate avanti da In Migrazione e dalla Flai-Cgil.

La positiva e continua collaborazione coi leader della comunità indiana, la spiegazione chiara della figura del caporale e della sua relazione con il datore di lavoro, funzionale allo sfruttamento dei lavoratori indiani, la relazione continua (spesso con una reperibilità h24), l'intervento di alcuni servizi giornalistici nazionali che spiegavano nello specifico le condizioni di lavoro dei braccianti indiani (*Piazza Pulita* coi servizi firmati da Laura Bonasera e del Tg5 in particolare), insieme ad altri sulla carta stampata, spesso tradotti in punjabi dai mediatori e fatti circolare per la comunità (*Left, Il Manifesto, Il Fatto Quotidiano*), hanno rafforzato il convincimento della comunità di procedere allo sciopero generale il quale si è palesato in modo chiaro proprio durante le assemblee nei templi, segno di un percorso di emancipazione coraggioso, anche di carattere culturale e identitario, che sembra ricondurre al passaggio di origine marxiana<sup>4</sup> della classe sociale da classe in sé in classe per sé. La classe in sé è intesa come un insieme di uomini accomunati dalla stessa situazione economico-sociale, quella per sé è intesa come soggetto solidale e cosciente che lotta per interessi comuni. Una classe può diventare un

<sup>4</sup> La base delle classi secondo Marx si trova nei rapporti di produzione e nelle relazioni di proprietà quindi la stratificazione si regola di conseguenza (chi detiene i mezzi di produzione e chi no).

soggetto per sé solo sa ha un presupposto materiale, cioè esiste come classe in sé, come un gruppo di individui che si trovano nelle stesse condizioni materiali di vita<sup>5</sup>.

Lo sciopero del 18 aprile è stato possibile grazie alla fondamentale organizzazione e investimento sindacale della Flai Cgil. La sua capacità organizzativa, esperienza e capacità di intervento e coordinamento ha consentito la buona riuscita della medesima.

Lo sciopero riveste, inoltre, nella storia della provincia di Latina, un'iniziativa di straordinaria rilevanza. Circa due mila lavoratori con le loro famiglie sono giunti da tutta la provincia e hanno pacificamente manifestato in piazza della Libertà, sotto gli uffici della Prefettura, peraltro lo stesso giorno di un comizio organizzato nel tardo pomeriggio ancora a Latina dalla Lega Nord con la presenza del suo segretario nazionale.

Il regolare svolgimento dell'iniziativa ha palesato il grande senso di civiltà dei lavoratori punjabi, i quali per la prima volta hanno preso la parola dal palco esprimendo liberamente le ragioni dello sciopero e denunciando, spesso nella loro lingua, le condizioni di sfruttamento alle quali da anni sono obbligati.

Si è trattato di un evento che ha cambiato, per numeri, rilevanza e contenuti, la narrazione (retorica) della provincia pontina quale espressione di una provincia asservita alle destre, di stampo neofascista, priva di ogni speranza e capacità di rivolta, denuncia, ribellione, sciopero. Per anni si è letto, ascoltato e affermato che il pontino era un luogo in cui ogni forma di lotta era destinata a fallire. Invece il riscatto è giunto proprio da una classe sociale che nel pontino è stata storicamente subalterna ma anche storicamente vivace, già con le rivolte dei braccianti, donne e uomini, italiani, e che ora si è replicata con lo sciopero e le vertenze conseguenti di due mila lavoratori e lavoratrici di origine indiana (Omizzolo 2015).

Si ricorda che quell'episodio ha cambiato anche il regime delle esperienze dei relativi lavoratori punjabi, consapevoli come mai del consolidarsi di relazioni strutturate con il sindacato e l'associazionismo, della possibilità di organizzare vertenze sindacali e giudiziarie attraverso le quali rivendicare diritti

<sup>5</sup> Prendendo ad esempio gli operai della grande industria, Marx notava come fosse stata la dominazione del capitale stesso a creare una situazione comune, un interesse comune a questi individui. Questa massa, proseguiva «è già una classe nei confronti del capitale, ma non ancora per se stessa». Lo diventa quando acquista coscienza del suo essere e della sua consistenza nella lotta per la difesa di comuni interessi: «nella lotta questa massa si riunisce, si costituisce in classe per se stessa».

e retribuzioni, e di una evidenza, anche di natura mediatica e politica, che ha segnato un momento di svolta anche nella concezione, non sempre adeguata e aggiornata, da parte delle stesse istituzioni, tradizionalmente lontane rispetto al tema e forse condizionate da pregiudizi che ne hanno limitato l'impegno.

Per questa ragione lo sciopero dei braccianti punjabi pontini è stato un momento di svolta di straordinario valore politico e culturale, inoltre fondamentale quale spinta ulteriore all'approvazione della nuova legge contro il caporalato approvata in via definitiva dal Parlamento italiano pochi mesi dopo.

## 15.6 Conclusioni

La comunità punjabi pontina, prevalentemente impegnata in attività bracciantili e in condizioni di particolare sfruttamento lavorativo, con il contributo della Flai Cgil e di In Migrazione, ha saputo sviluppare forme di contrasto alle medesime di straordinaria rilevanza anche per la capacità dimostrata di superare la retorica di una provincia immobile e refrattaria alle ragioni del lavoro, soprattutto quando esso esprime i diritti e le rivendicazioni dei migranti.

Le loro condizioni di lavoro risultano indubabilmente gravi, sottoposti a un sistema di tratta, caporalato, truffa e sfruttamento lavorativo, nonché depositari di informazioni e prassi definite dagli stessi sfruttatori, spesso individuabili in alcuni datori di lavoro delle molte aziende agricole pontine.

Procedure, progetti sociali, interventi qualificati coi mediatori culturali, le continue analisi e ricerche, spesso pubblicate su dossier e rapporti nazionali e internazionali, l'approfondimento delle caratteristiche sociali, culturali, storiche e ideali della comunità, l'ascolto delle loro narrazioni, in alcuni casi anche la condivisione delle loro condizioni materiali di reclutamento e sfruttamento, e la diffusione, in alcune assemblee pubbliche tenute nei loro centri religiosi, delle informazioni corrette inerenti in particolare il complesso di diritti e di procedure di cui sono titolari, ha consentito varie forme di contrasto allo sfruttamento e tra queste, in particolare lo sciopero del 18 aprile del 2016.

Quest'ultima iniziativa ha consentito di accelerare il percorso di consapevolezza da parte della comunità delle loro condizioni reali di impiego e di rivolta nei confronti di ogni forma di sfruttamento lavorativo.

Lo stesso processo è stato però avviato anche per le istituzioni locali, da quel momento senza alcun dubbio più attente alle ragioni dei lavoratori punjabi. Il contributo dello sciopero è risultato inoltre fondamentale anche per accelerare l'iter di approvazione della nuova legge contro il caporalato, certamente positiva, sebbene non risolutiva delle ragioni di fondo che danno vita al caporalato e allo sfruttamento. Infine, esso ha permesso di accelerare anche il numero di vertenze giudiziarie e sindacali avviate dai lavoratori stessi nei riguardi dei loro caporali (in alcuni casi anche indiani), trafficanti, datori di lavoro e truffatori vari.

Lo sciopero dunque ha avuto un'essenziale vocazione e funzione di rilancio delle lotte dei lavoratori, sia a livello locale sia nazionale, dimostrando la vivacità e la capacità di donne e uomini di unirsi e coordinarsi per migliorare le proprie condizioni materiali combattendo pregiudizi, sfruttatori, caporali e in alcuni casi anche mafiosi e, più in generale, un sistema di produzione che ha incluso nella sua organizzazione produttiva questi aspetti e figure considerandole elementi centrali della propria ispirazione imprenditoriale e del relativo modello sociale.

#### *Principali riferimenti bibliografici*

- Becucci S., Carchedi F. (2016), *Mafie straniere in Italia. Come operano, come si contrastano*, Franco Angeli, Milano.
- Omizzolo M. (2005), *I lavoratori agricoli punjabi in provincia di Latina. Un caso studio*, in *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione*, Fondazione Leone Moressa, Il Mulino, Bologna.
- Omizzolo M. (2013), *Le migrazioni tra terra, capitale e lavoro nell'epoca della globalizzazione. Migranti, caporalato e sfruttamento in provincia di Latina, Caserta, Nardò e Rosarno*, in *Rivista di studi sui Servizi sociali*, n. 4.
- Omizzolo M. (2015), *Il movimento bracciantile in Italia e il caso dei braccianti indiani in provincia di Latina dopati per lavorare come schiavi*, in *Migranti e territori*, Ediesse, Roma.
- Omizzolo M. (2016), *Tratta internazionale e sfruttamento lavorativo della comunità punjabi in provincia di Latina*, in *Romanische Studien*, Università di Regensburg (D), n. 3.
- Omizzolo M. (2017), *Migranti e diritti, tra mutamento sociale e buone pratiche*, Tempi Moderni, Simple editore, Macerata.
- Omizzolo M., Sodano P. (2016), *Indagine sul contrasto allo sfruttamento lavorativo e di manodopera immigrata in Italia: dalla direttiva europea Sanzioni alla legge Rosarno*, in *Democrazia e sicurezza*, Università RomaTre, n. 1.



## Capitolo 16

# Sindacalizzazione frenata. I lavoratori migranti sottoposti alla volontà delle organizzazioni criminali

*di Francesco Carchedi*

### 16.1 Premessa

I flussi migratori che interessano l'Europa – e dunque anche l'Italia –, negli ultimi anni hanno assunto una rilevanza numerica non indifferente e pertanto anche una visibilità sociale maggiore. Le cause o meglio le concause sono piuttosto note, giacché rimandano, da una parte, alle guerre esplose negli ultimi anni in Medio oriente (*in primis* in Iraq e in Siria) e in Libia con la disgregazione politico-sociale ed economica di intere aree geografiche e costretto, conseguentemente, alla fuga centinaia di migliaia di persone; dall'altro, come derivazione diretta, la disgregazione di reparti degli eserciti regolari e delle polizie locali, e successiva collocazione di parti di essi nelle organizzazioni nelle milizie belligeranti, nonché segmenti delle medesime nei gruppi criminali miranti all'esclusivo arricchimento personale. Altrettanti gruppi – la cui dimensione non è facile da circoscrivere – alimentano/costituiscono, in aggiunta, anche fazioni di natura terroristica.

Un esempio calzante è stata la caduta di Gheddafi e la disgregazione dell'esercito multi-nazionale che aveva costruito per sostenere/rafforzare la sua (intermittente) vocazione panafricana. Questo evento è una delle cause che hanno permesso l'infoltimento/rafforzamento delle componenti *jihadiste* estremistiche nell'Africa Sub-Sahariana (nel Mali, nel Nord-est della Nigeria, lo Stato del Borno e nello Yemen settentrionale) e della loro guerra contro i rispettivi Stati nazionali. Guerre che hanno determinato/continuano a determinare ulteriori disgregazioni sociali e quindi emigrazioni forzate verso l'Unione Europea (ma anche verso il Marocco, la Tunisia, la Giordania e la Turchia meridionale). La distruzione di ricchezza economica e del

capitale umano correlabile allo stato di guerra (ad alta o bassa intensità) incrementa significativamente la propensione migratoria e di conseguenza delle componenti migratorie che si spostano forzatamente, ossia spinte dalla necessità di auto-proteggersi dai conflitti che direttamente o indirettamente li coinvolgono, modificandone profondamente il corso di vita ed esistenziale.

Per tali ragioni il contrabbando (*smuggling*) e la tratta di esseri umani (*trafficking*) – ossia l'organizzazione dei servizi logistici che permettono volontariamente o involontariamente gli spostamenti oltre frontiera, anche da paesi terzi non belligeranti – esercitata da organizzazioni criminali, rappresentano in questo periodo storico l'unica possibilità reale di fuggire dai teatri di guerra, seppur con palesi difficoltà e pericoli di diversa fattura. Queste società di servizi illegali sono specializzate nella compravendita di speranze migliorative di quanti si trovano in condizioni di sofferenza. La gestione criminale di segmenti significativi dei flussi migratori che interessano il nostro paese (e gli altri paesi europei, sia della sponda Sud del Mediterraneo che quelli settentrionali, *in primis* la Germania) avviene fin dalla sua formazione nei paesi di origine – o di prima e seconda immigrazione (come la Libia) – e durante i trasferimenti che attraversano i paesi di transito e nelle diverse modalità con le quali si oltrepassano le frontiere per entrare nel territorio europeo e pertanto italiano (in quanto quest'ultimo rappresenta *de facto* una «doppia frontiera»).

Queste organizzazioni hanno una dimensione transnazionale, in quanto fruiscono di collaborazioni funzionali da parte di nuclei criminali operativi in molti dei paesi interessati a vario titolo dai flussi migratori. In tal maniera mettono in essere connessioni multi-dimensionali e investimenti di ingenti risorse finanziarie allo scopo di portare a buon fine affari illeciti e perpetuarli nel tempo con guadagni esponenziali. La gestione diretta di porzioni di questi contingenti migranti continua da parte delle medesime organizzazioni anche dopo l'avvenuto ingresso in Italia (o in altri paesi), come continuano le forme di assoggettamento quando vengono fatti entrare capillarmente nel mercato del lavoro nostrano. E, in particolare, in alcuni suoi interstizi dove l'influenza delle organizzazioni sindacali è minore, o – seppur presente – non in è grado al momento di rimuovere le dipendenze multiple e assoggettanti che coinvolgono questi stessi lavoratori. Ma in molti casi la dipendenza è talmente ampia e profonda che previene insistentemente qualsiasi propensione di particolari gruppi di migranti ad avvicinarsi/interloquire con i presidi sindacali.

Anche perché le vittime dei sodalizi criminali – di diversa e variegata ampiezza e configurazione organizzativa – sono *in primis* i rispettivi connazionali e quindi parti delle comunità di riferimento. In queste, infatti, attecchiscono e si alimentano, ed è qui che attivano condotte predatorie diffuse e persistenti, è qui che prelevano illegalmente ricchezza (per investirla poi legalmente), ed è qui che occorre una maggiore concentrazione dell'azione sindacale (strutturando a sistema le molteplici esperienze positive già maturate dalle organizzazioni sindacali al riguardo). La riflessione che segue si focalizzerà prioritariamente su questi aspetti, ovvero come i sodalizi criminali (numericamente marginali rispetto alle rispettive comunità e all'ammontare complessivo delle presenze immigrate in Italia) assoggettando micro-contingenti di lavoratori stranieri, allo scopo di sfruttarli economicamente, prevenendo o frenano la possibilità che questi stessi lavoratori possano attivare rapporti costanti e continuativi con le organizzazioni sindacali.

## 16.2 I gruppi criminali nella gestione dei flussi migratori e nelle strategie di insediamento

### *I primi anni del Duemila*

I gruppi criminali stranieri sin dai primi anni Due mila sono diventati oggetto di interesse investigativo da parte dagli organismi giudiziari, in concomitanza della promulgazione di importanti norme internazionali mirate a contrastarle, in quanto gestori del contrabbando da un lato e della tratta di esseri umani dall'altro, nonché di forme variegata di sfruttamento (tra cui le più importanti continuano a essere quello sessuale, quello lavorativo e quello attinente all'accattonaggio forzoso)<sup>1</sup>; e non soltanto nei paesi di ori-

<sup>1</sup> Cfr. in particolare la Dichiarazione e programma di azione Onu di Pechino adattata dalla Quarta conferenza mondiale sulle donne. Azioni per l'uguaglianza, lo sviluppo e la pace (del settembre 1995), le disposizioni del Protocollo di Palermo del 2000 (12-15 dicembre) «Per prevenire, reprimere, punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini» e «Per contrastare la criminalità organizzata transnazionale», intesa (come recita l'art. 1) come un «gruppo strutturato, esistente per un periodo di tempo, composto da tre o più persone al fine di commettere uno o più reati gravi [...] al fine di ottenere, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale». A queste sono seguite altre disposizioni dell'Unione Europea, quali da ricordare *in primis* la Direttiva n. 52/2009 («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»), recepita dal d.lgs. n. 109/

gine e di transito migratorio, ma anche in quelli di insediamento più stabile come l'Italia. In sostanza queste organizzazioni gestiscono parti importanti del ciclo delle migrazioni irregolari sia quelle volontarie (di natura perlopiù economica) che quelle involontarie o forzate (tratta di esseri umani e richiedenti asilo).

La crescita significativa della loro influenza è derivata dal fatto che negli ultimi quindici anni (all'incirca, almeno in Italia) non esistono altri istituti giuridici per favorire gli ingressi regolari dei migranti (se non per ricongiunzione familiare) e pertanto l'unica modalità resta quella irregolare, gestita, appunto, da queste organizzazioni. Ma queste organizzazioni non si limitano al reclutamento e al trasferimento dei migranti dai paesi di origine a quelli di insediamento, ma anche di procedere al loro assoggettamento una volta arrivati a destinazione, quale condizione propedeutica al loro successivo sfruttamento (come poc'anzi accennato). Nel Prospetto 1 si evidenziano i gruppi criminali più importanti rilevati dalla Direzione investigativa antimafia (Dia) al 2002<sup>2</sup>, sulla base di sentenze passate in giudicato, e dunque accertate nella loro pericolosità (in quanto utilizzano «metodi mafiosi»)<sup>3</sup>, in rapporto ai reati correlabili all'immigrazione irregolare e al loro successivo inserimento occupazionale in attività svolte al nero e con modalità di grave sfruttamento.

Ciò sta a significare che le organizzazioni in questione legano a sé i lavoratori che trasportano nel nostro paese, anche nella fase occupazionale e dunque nella vita quotidiana. Come si rileva, inoltre, nello stesso Prospetto, nel 2002 la Dia riporta informazioni riguardanti cinque organizzazioni stra-

2012 – le cui critiche possono leggersi in Paggi 2012 –, e la Direttiva n. 36/2011 relativa alla «Prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime», ratificata con d.lgs. n. 24 del marzo 2014.

<sup>2</sup> Ministero dell'Interno-Direzione investigativa antimafia, *Attività svolte e risultati conseguiti*, Relazioni 1 e 2 Semestre, rispettivamente, pp. 65/110 e ss., pp. 53/77 e ss.

<sup>3</sup> Il «metodo mafioso» è quell'azione criminale che si avvale della forza di intimidazione derivante dal vincolo associativo e dalla condizione di assoggettamento e omertà che viene imposta all'interno della stessa organizzazione (per rafforzare la coesione interna) e all'esterno verso le persone che si intende soggiogare e depredare. Al riguardo l'art. 416-*bis* del cod. pen. – nel suo comma 7 – include anche le organizzazioni straniere, allorquando il loro *modus operandi* rientra nelle specifiche fattispecie previste. Cfr. Visconti 2014. Lo stesso autore ci invita a essere rigorosi quando si tratta di attribuire l'appellativo di mafia alle organizzazioni criminali, italiane o estere, poiché il rischio è che si svilisce il concetto stesso e dunque la fattispecie di reato conseguente. Su cosa si intende per «metodo mafioso», cfr. anche Visconti 2016.

niere e tutte coinvolte nelle medesime attività illegali rivolte principalmente verso le rispettive comunità di connazionali. Nel caso degli albanesi emerge – oltre al reato di sfruttamento lavorativo – anche quello attinente all’intermediazione illegale di manodopera, ovvero sia le pratiche di caporalato, non riscontrabili ancora nelle altre organizzazioni (come si verificherà negli anni successivi) (cfr. anche Narcomafie 2012, in particolare l’intervento di Zola, pp. 46-47).

*Tab. 16.1 – Nazionalità dei principali gruppi criminali coinvolti in reati connessi all’immigrazione irregolare e luogo operativo delle rispettive direzioni strategiche (2002)*

Nazionalità	Reati correlati all’immigrazione irregolare e tratta di esseri umani	Lavoro nero e grave sfruttamento
		Anno 2002
<b>Albanese</b>	Ingresso migranti irregolari, tratta di esseri umani, documenti falsi	Sfruttamento sessuale e sfruttamento lavorativo, caporalato
<b>Cinese</b>	Ingresso migranti irregolari, documenti falsi, affidamento degli stessi ad altri gruppi criminali, infiltrazione nelle associazioni della comunità, strutture produttive inidonee, evasione contributiva	Inserimento in imprese legali o illegali, assoggettamento dei lavoratori irregolari, imposizione regole omertose e violente, sfruttamento della manodopera e riduzione in schiavitù
<b>Nigeriana</b>	Ingresso migranti irregolari, tratta di esseri umani, documenti falsi	Sfruttamento sessuale e sfruttamento lavorativo
<b>Russa</b>	Ingresso migranti irregolari, tratta di esseri umani	Sfruttamento sessuale di natura para-schiavistica e sfruttamento lavorativo dei connazionali
<b>Ucraina</b>	Ingresso migranti irregolari, tratta di esseri umani	Sfruttamento sessuale para-schiavistico e sfruttamento lavorativo dei connazionali

*Fonte: ns. elaborazione su informazioni della Direzione nazionale Antimafia, anno 2002 (II semestre)*

I gruppi criminali cinesi denotano una articolazione più complessa nelle pratiche di sfruttamento, giacché inseriscono i lavoratori connazionali in imprese gestite da altrettanti connazionali, imponendo regole omertose e violente (per quanti non si mettono in riga) e assoggettandoli in pratiche para-schiavistiche pluriennali.

### *Gli anni più recenti*

Nel corso degli anni due mila le organizzazioni criminali straniere si rafforzano strutturalmente, estendono la loro capacità di azione, si alleano con gruppi criminali nostrani trovando equilibri di diversa natura nei contesti dove ciò è possibile (in genere quando gli interessi sono complementari); oppure si combattono reciprocamente allorquando gli interessi tendono a sovrapporsi e dunque a confliggere.

Non secondariamente creano micro-strutture miste a carattere temporaneo per portare a termine specifiche azioni illegali e dopo averle portate a termine si separano di nuovo in modo consensuale, per poi eventualmente riprodurre l'esperienza per il raggiungimento di altri obiettivi. Laddove i sodalizi mafiosi nostrani non hanno necessità di collaborare con quelli stranieri riescono a imporre, in modo diretto o indiretto, le loro regole predatorie a gruppi di lavoratori migranti.

Ad esempio, come si riporterà meglio in seguito, impongono il pizzo ai commercianti e i venditori ambulanti nei mercati rionali o in prossimità di aree a forte concentrazione di persone (stazioni ferroviarie/metropolitane, centri commerciali, strade di transito); ai lavoratori edili quando si offrono come squadra omogenea per portare a termini parti/rifiniture di edifici e tratti stradali; e tra i braccianti agricoli quando le medesime organizzazioni gestiscono segmenti dell'offerta di lavoro stagionale con l'intermediazione di caporali e aguzzini di diversa specie. Alla richiesta del pizzo è correlata sovente l'imposizione di prestiti a usura. Entrambe queste pratiche diventano complementari alle altre modalità di assoggettamento, in quanto mirano non soltanto all'arricchimento illegale ma anche al controllo omertoso di parti del territorio.

Al progredire di queste ingerenze progrediscono, anche se in misura minore, quelle messe in atto dalle organizzazioni straniere. Ciò si rileva dalle Relazioni annuali del 2012-2015 della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (2012, pp. 175-230; 2016, pp. 114-139) giacché nel corso di un decennio il numero delle principali organizzazioni criminali straniere – sempre in base a sentenze definitive – si raddoppia (dalle 5 del 2002 si passa alle 9 nel 2015, senza contare quelle di minor peso organizzativo), come si evince nel successivo Prospetto 2. Le attività correlate all'immigrazione irregolare dei rispettivi connazionali restano sostanzialmente immutate, e anche quelle concernenti la tratta di esseri umani e alle modalità di sfruttamento lavorativo (anche mediante il caporalato).

*Tab. 16.2 – Nazionalità dei principali gruppi criminali coinvolti in reati commessi all’immigrazione irregolare e luogo operativo delle rispettive direzioni strategiche (2015)*

Nazionalità	Reati correlati all’immigrazione irregolare e tratta di esseri umani	Lavoro nero e grave sfruttamento
<b>Albanese</b>	Ingresso migranti irregolari, tratta di esseri umani	Sfruttamento sessuale para-schiavistico e sfruttamento lavorativo dei connazionali e di altri gruppi di diversa nazionalità, caporalato
<b>Bulgaria</b>	Ingresso migranti irregolari, tratta di esseri umani di connazionali e di altri gruppi: ucraini, afgiani, irakeni, documenti falsi	Sfruttamento sessuale para-schiavistico e sfruttamento lavorativo dei connazionali, caporalato
<b>Cinese</b>	Ingresso migranti irregolari, documenti falsi, affidamento degli stessi ad altri gruppi criminali, infiltrazione nelle associazioni della comunità, strutture produttive inidonee, evasione contributiva	Inserimento in imprese legali o illegali, assoggettamento dei lavoratori irregolari, imposizione regole omertose e violente, sfruttamento della manodopera e riduzione in schiavitù
<b>India</b>	Ingresso migranti irregolari, documenti falsi	Lavoro nero e sfruttamento lavorativo dei connazionali presso imprese italiane compiacenti/sodali
<b>Nigeriana</b>	Ingresso migranti irregolari, tratta di esseri umani documenti falsi	Sfruttamento sessuale para-schiavistico, lavoro nero e sfruttamento lavorativo dei connazionali, imposizione regole omertose per assoggettare le persone e limitare le defezioni
<b>Marocco</b>	Ingresso migranti irregolari di gruppi di connazionali e di altri gruppi nazionali (Sub-Sahara), documenti falsi	Lavoro nero e sfruttamento lavorativo dei connazionali, imposizione regole omertose, caporalato sia con connazionali che di altri gruppi nazionali
<b>Romania</b>	Ingresso migranti irregolari, tratta di esseri umani di gruppi di connazionali, di ucraini e di moldavi	Sfruttamento sessuale para-schiavistico, lavoro nero e sfruttamento lavorativo dei connazionali, imposizione regole omertose, caporalato
<b>Russa</b>	Ingresso migranti irregolari, tratta di esseri umani di gruppi ucraini, moldavi, lettoni, estoni e bielorusi	Inserimento in imprese legali o illegali, controllo della manodopera impiegata, società di import/export
<b>Ucraina</b>	Ingresso migranti irregolari con mezzi di trasporto su gomma, tratta di esseri umani di gruppi di connazionali, documenti falsi di nazionalità romena, estorsioni ai connazionali	Lavoro nero e grave sfruttamento lavoro nero

*Fonte: ns. elaborazione su informazioni della Direzione nazionale Antimafia, anni 2012-2015*

Questa turpe attività è compresente in tutti i gruppi in esame, e configura, per queste organizzazioni, una specifica specializzazione che – come accennato in precedenza – può confliggere o non confliggere con le attività illegali e mafiose delle organizzazioni nostrane. I gruppi stranieri mantengono una sorta di monopolio per la movimentazione di migranti sia per le capacità e competenze di carattere transnazionale che hanno progressivamente maturato nel tempo; e sia, soprattutto, per i legami che mantengono con i sodali che operano nei paesi di origine e che garantiscono le pratiche di reclutamento e predisposizione della logistica per i trasferimenti interstatali. Pratiche di non facile assolvimento da parte di altre organizzazioni criminali di provenienza estera, e per tale ragione configurabili come pratiche illegali non concorrenziali<sup>4</sup>.

I gruppi bulgari, ad esempio, svolgono una attività di accompagnamento verso gli altri paesi europei – e dunque anche verso l'Italia – di contingenti provenienti dall'Afghanistan o dall'Iraq oppure dall'Ucraina, o dal Corno d'Africa, oltre ai propri connazionali (anche di origine Rom). Inoltre, svolgono attività di intermediazione illegale di manodopera e pratiche continuative di sfruttamento lavorativo. Il fenomeno del caporalato rientra anche nelle strategie illegali che mettono in essere i gruppi criminali del Marocco, come le pratiche di sfruttamento verso connazionali e anche verso contingenti tunisini, nonché di africani provenienti dai paesi Sub-sahariani. Anche gli altri sodalizi, come quello romeno, nigeriano, russo e ucraino, operano nel campo della movimentazione di migranti – sia connazionali che di altre nazionalità – anche fornendo documentazione falsificata e controllando le attività occupazionali, nonché sfruttando la manodopera che riescono a inserire negli interstizi del lavoro nero e delle pratiche di sfruttamento più radicali.

### 16.3 L'intermediazione illecita e la collocazione lavorativa assoggettante

L'intermediazione illecita di manodopera, come sbocco finale del contrabbando di migranti, e in misura minore della tratta di persone, che avviene sul nostro territorio nazionale, raggiunge significativi livelli di artico-

<sup>4</sup> Per una visuale più complessiva del *modus operandi* delle organizzazioni criminali straniere mi permetto di rimandare a Carchedi, Becucci 2016; Becchi 2000, pp. 132 e ss., la quale si sofferma – oltre che sulle organizzazioni criminali straniere, pp. 132 e ss – anche sulla genesi delle stesse organizzazioni, a partire dall'esperienza statunitense. Per una visione di come le organizzazioni criminali si mescolano tra di loro al fine di aumentare la loro capacità di controllo di un territorio e al contempo gestire la complessità che proviene dalla compresenza di diverse organizzazioni criminali cfr. Brancaccio, Martone 2014, pp. 87 e ss. e anche Omizzolo 2016.

lazione operativa che lambisce trasversalmente diversi settori produttivi e manifatturieri, dei servizi alla persona, nonché comparti commerciali, della ristorazione e del turismo/alberghiero e della logistica (cioè la manodopera nei trasporti su gomma). In sostanza, queste organizzazioni criminali, sono specializzate non solo nell'intermediazione di manodopera, mediante il fenomeno del caporalato, ma anche al controllo e allo sfruttamento della stessa, poiché rappresenta una ricchezza non indifferente.

Ciò può avvenire in una triplice maniera: da una parte, mediante, appunto, i caporali (quale espressione diretta delle organizzazioni criminali) che, essendo di diversa nazionalità, possono gestire contingenti di connazionali (e non di rado anche segmenti di altre nazionalità) offrendoli a buon mercato a imprenditori disonesti e privi di qualsiasi responsabilità sociale. Questi, sovente italiani, che si avvalgono dei servizi illeciti offerti indifferente-mente da sodalizi mafiosi, a prescindere dalla nazionalità dei rispettivi leader apicali. Non secondariamente, offrendoli/inserendoli in imprese costituite direttamente dagli stessi gruppi criminali (o con prestanome compiacenti) o imponendo manodopera a imprese non colluse sulla base di minacce o violenze continuative di diversa natura (Visconti 2016).

I sodalizi criminali (sia quando assumono strutture gerarchizzate che strutture reticolari) acquisiscono – nello svolgimento dell'azione di reclutamento, controllo e sfruttamento della manodopera – una identità diametralmente rovesciata rispetto a quella assunta storicamente dalle organizzazioni sindacali in difesa dei lavoratori. L'azione svolta dalle organizzazioni criminali in modo continuativo e costante nel tempo tende così a configurarsi come un «sindacato ombra», il cui scopo non è quello della difesa dei lavoratori, ma quello di estorcere quote di salario ai quei lavoratori che riescono a controllare. Queste pratiche non sono nuove, poiché sono state usate storicamente per intimidire/indebolire la classe lavoratrice italiana. Ciò che appare nuovo è il coinvolgimento di frange significative di lavoratori immigrati. Alcuni casi al riguardo illustrano meglio il rapporto di subordinazione che hanno questi ultimi lavoratori.

### *Primo caso*<sup>5</sup>

Sono romeno, di Galati, una città situata sul delta del Danubio. Ho trovato lavoro tramite un amico... come fanno molti lavoratori romeni che co-

<sup>5</sup> Il caso è ripreso da una intervista effettuata da Alberto Tassinari in occasione di una indagine realizzata a da Parsec-Ricerca e Interventi sociali nel 2013 sul territorio di Livorno (Parsec 2014).

nosco. Questo amico ha voluto dei soldi per mettermi in contatto con il datore, e ho continuato a dargliene per circa un anno. Per il lavoro che mi ha trovato gli ho dato il primo stipendio, circa 900 euro e poi per ogni mese, per circa due anni interi, gli ho dato altri 70 euro. Questo amico mi diceva che il datore di lavoro non voleva discussioni e tutto ciò che mi riguardava lo doveva risolvere lui dandogli ogni volta delle mance. Ci disse che non dovevamo parlare né con la Caritas e né con i sindacati. Tutto doveva passare da lui, e non dovevamo neanche dire in giro che ogni mese si prendeva parte dello stipendio. Lavoravo in una squadra di 7/10 muratori edili, e dormivamo tutti in un grande appartamento con letti a castello, pagando un letto 150 euro al mese. Pagavamo anche le spese per mangiare la sera. In genere i romeni non si rivolgono con tanta frequenza al sindacato, preferiscono affidarsi ad amici, anche se questi poi non li trattano bene, e li fanno lavorare molte ore e con salari che alla fine non sono per niente soddisfacenti. Anche perché il lavoro arriva solo tramite persone che nel tempo si sono specializzate a trovarlo per altri dietro pagamento di soldi. A volte tanti soldi, e che devi dare mensilmente. I miei familiari sono in Romania, e non sanno come lavoro, quali sacrifici devo fare, quanto lavoro devo svolgere. Quando sono stanco, sento la loro mancanza. E li chiamo, al telefono spesso. Con loro sono sempre in contatto. Attualmente sono disoccupato, e sto in attesa che il mio amico mi trovi un altro lavoro alle stesse condizioni, come anche per altri due miei colleghi. So che mi sfrutta, ma so anche che senza la sua capacità di trovarmi lavoro resterei per molto tempo ancora disoccupato e senza un soldo. Senza questa persona, e i suoi amici di cui mi parla qualche volta, non potrei stare più in Italia e finirei per tornare a Galati senza nessun risparmio e quindi senza poter soddisfare le esigenze dei miei familiari.

### *Secondo caso*<sup>6</sup>

Sono di Port Hancourt, Nigeria del Sud. Facevo il camionista, ma volevo lavorare in Italia. Un amico dice che conosce persone che possono inserirmi... poiché è facile trovare lavoro Italia, come è facile procurarsi documenti di soggiorno regolari. Un altro amico nigeriano mi ha prelevato alla sta-

<sup>6</sup> Il caso è ripreso da una intervista effettuata da Francesco Carchedi in occasione di una indagine realizzata dall'Ufficio rifugiati della Confederazione delle Chiese evangeliche su *Il lavoro gravemente sfruttato. Il caso italiano e il caso spagnolo*, Rapporto di ricerca, Roma, 2014.

zione di Lucca, e mi porta in un appartamento dove ci sono altri africani, in particolare senegalesi e ivoriani. L'appartamento somiglia a un laboratorio con tanto di borse e orologi contraffatti. Il lavoro che mi viene proposto è il trasporto e la consegna delle borse nei dintorni di Piazza dei Miracoli (a Pisa) e sul Lungomare di Viareggio, luoghi di vendita dei prodotti contraffatti. Non mi sembrava tutto legale, e inizio a chiedere spiegazioni. Ma mi interessava però lavorare, ma fu inevitabile il conflitto con coloro che mi davano il materiale da trasportare e il furgone attrezzato per la merce. Mi pagano poco, i primi mesi sono senza salario. Mi dicono che i soldi sono per la Confraternita, ma io non ci ho creduto, perché sembravano più delinquenti che persone religiose. Chiedo spiegazioni precise: quando avrò il mio salario e l'orario è troppo lungo, quando avrò il permesso di soggiorno promesso. Il conflitto viene smorzato da minacce e intimidazioni dure. Vado avanti così per mesi e mesi. Continuavo a resistere per non perdere tutto quello che mi spettava, quasi un anno di stipendio (tolti piccoli acconti che ricevevo ogni tanto). Mi sentivo come in gabbia. Più chiedevo i miei soldi più queste persone mi minacciavano e allo stesso tempo mi davano assicurazioni che tutto si sarebbe messo a posto. Erano un gruppo di delinquenti, ma anche un gruppo che mi dava protezione e sicurezza. Sono stato allora in silenzio, lavoravo e basta, ma avevo anche paura. La paura mi accompagnava sempre. Lavoravo e non dicevo nulla. Così per altri due anni. Poi ho avuto un permesso di soggiorno con la mia foto ma con un altro nome, per farmi contento e smorzare le mie lamentele. Era falso. Allora ho capito che erano truffatori. Li ho denunciati.

In questi due casi – configurativi di una specifica emblematicità – i rapporti che si stabiliscono tra i lavoratori e i gruppi che li gestiscono sono basati sulla prevaricazione e le minacce da un lato e allo stesso tempo sulla comprensione e rassicurazione che in qualche modo tutto andrà per il meglio dall'altro; ovverosia che l'occupazione potrà essere garantita ancora ma solo alle condizioni date. In questi casi la dipendenza che subiscono i lavoratori è multipla, poiché non è soltanto economica (l'inserimento lavorativo dietro pagamento di una quota di salario), ma anche alloggiativa (e il vivere insieme, seppur nella precarietà) e dunque anche psicologico-esistenziale (l'appartenenza al gruppo e alla sicurezza oggettiva che ne consegue quando riesce a protrarre l'attività lavorativa). È qualcosa di più di una semplice agenzia di collegamento irregolare, poiché è in grado di offrire anche servizi di protezione sociali in cambio di una completa subordinazione da parte dei lavoratori invischiati.

## 16.4 Le organizzazioni criminali straniere come contraltare delle organizzazioni sindacali

La paura, la soggezione e le minacce (ed anche la violenza fisica, in misura minore) sono i fattori che insieme ad altri possono rendere i lavoratori stranieri docili e servili, poiché la necessità di una qualsivoglia occupazione li rende del tutto disponibili e resilienti alle angherie che queste organizzazioni criminali mettono in campo per il proprio arricchimento. La loro diffusione sul territorio nazionale, anche se dal punto di vista quantitativo è difficile una loro stima<sup>7</sup>, le permette di produrre un impatto di natura qualitativa non indifferente, in quanto – come già accennato sopra – la loro capacità di intermediazione illegale di manodopera e conseguente abuso/sfruttamento della medesima in riferimento alle rispettive comunità nazionali su scala territoriale/locale acquista un peso significativo (come emerge da alcuni studi al riguardo, in particolare nel settore agro-alimentare: si veda Caritas italiana 2015; Fondazione di Vittorio *et al.* 2015; i tre Rapporti di Osservatorio Placito Rizzotto - Flai Cgil 2012, 2013 e 2015; Leogrande 2016, pp. 103 e ss.).

Le organizzazioni sopra citate – come si rileva ancora dalle Relazioni annuali anti-mafia – hanno una doppia configurazione organizzativa che affondano entrambe le proprie radici nelle rispettive comunità di connazionali. La prima configurazione organizzativa è quella basata sulla centralizzazione degli organi di comando. Assume la forma piramidale con la base suddivisa in due parti: l'una è operativa nel nostro paese (con figure apicali, intermedie e di basso rango) e l'altra, specularmente, operativa nel paese di origine (con i leader/boss di alto rango attornati dai sodali strutturati in corone discendenti per peso e caratura delinquenziale) e nei paesi intermedi/di transito (con strutture più leggere/flessibili ruotanti intorno a una figura di fiducia) (Dna 2016).

La parte dell'organizzazione operativa in Italia è presente in diversi territori con unità più piccole ma collegate funzionalmente tra loro. La forza complessiva che estrinsecano queste organizzazioni (rigidamente a base nazionale) è in genere maggiore laddove sono maggiori le corrispettive comu-

<sup>7</sup> Nella *Relazione annuale* del gennaio 2016 della Dna - Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo vengono riportati i dati dei detenuti che hanno commesso reati di stampo mafioso (416-*bis*), reati per riduzione in schiavitù e grave sfruttamento sessuale, lavorativo o per accattonaggio forzoso (artt. 600, 601, 602 cod. pen. e altri della stessa pericolosità) nei diversi Distretti antimafia. Il totale è di 1.759 casi, variamente distribuiti sul territorio nazionale.

nità nazionali di provenienza. In queste non solo riescono a mimetizzarsi e a occultare le loro condotte delinquenziali ma riescono a reclutare/raggirare con maggior destrezza le loro vittime con discorsi centrati anche sulla solidarietà, l'amicizia e l'aiuto reciproco quale dovere derivante dalla stessa condizione di migranti. La seconda configurazione organizzativa è quella reticolare, ovvero formata da unità operative di piccole dimensioni, con una significativa diffusità territoriale e una flessibilità che le permette di adattarsi alle più diverse situazioni (Dna 2016).

Queste possono posizionarsi nell'orbita delle organizzazioni maggiori o esserne del tutto indipendenti, e dunque operare negli stessi ambiti delle maggiori in maniera concorrenziale o complementare, a seconda delle capacità criminali che riescono a mettere in campo. Ovverosia, in genere, sulla capacità che maturano nel tempo nel produrre ricchezza, non farsi intercettare dalle forze di polizia ed essere per tale ragioni maggiormente rispettati e tenuti in considerazione nell'ambiente malavitoso che co-producono con gli altri criminali. Un'altra forma organizzativa ancora più fluida e flessibile è quella ad hoc, ovvero una unità struttura temporanea posta in essere per raggiungere un determinato scopo illegale (o finanche legale) per poi scioglierla una volta raggiunto.

La loro diffusità e ramificazione le permette pertanto di operare simultaneamente in più parti del territorio nazionale e dunque ingaggiare manodopera, proporla al mercato della domanda/offerta illegale, stabilire/negoziare interessi con imprenditori irresponsabili/disonesti, ricavarne ricchezza mediante il suo sfruttamento più o meno continuato nel tempo e ri-produrre con la medesima legami e relazioni asservite e di difficile interruzione. Queste modalità sono di carattere antitetico a quelle che le organizzazioni sindacali mettono in essere per difendere i lavoratori a prescindere dalla nazionalità di origine. Da questa prospettiva i sodalizi criminali che gestiscono segmenti di offerta di manodopera con regole e comportamenti impositivi e discriminanti possono configurarsi come delle micro-organizzazioni parallele a quelle sindacali, acquisendo, per questa ragione, conseguenzialmente, non solo una «funzione ombra» ma specificamente una identità di «sindacato delinquenziale»<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Questo «sindacato della delinquenza» – formato perlopiù dalla criminalità organizzata che operava tra Chicago e New York – è stato svelato dalla Commissione speciale di investigazione sulla delinquenza istituita il 1° Maggio 1950, il cui responsabile era il senatore Estes Kefauver, ed era – sulla base di quanto la stessa Commissione rilevò – «ramificato in tutto il paese, nonostante i dinieghi di una cricca curiosamente assortita di criminali, di politici

Il sindacato delinquenziale è formato non solo dai caporali aguzzini che ingaggiano manodopera «docilizzata» ma anche da imprenditori collusi con le mafie italiane e straniere; e non secondariamente da un ceto di professionisti (commercialisti, giuslavoristi, amministratori pubblici, avvocati compiacenti, ispettori del lavoro distratti ecc.) che utilizzando interstizi normativi non chiari e la retorica dell'ingresso consensuale in determinati ambiti occupazionali – cioè quelli dove le pratiche di sfruttamento sono più comuni – e della possibilità di uscirne senza nessun impedimento, da parte del datore di lavoro, proteggono, volente o nolente, gli esponenti del sindacato delinquenziale. Questo, oltre alle proprie competenze delinquenziali, è rafforzato da quelle tecnico-specialistiche dei professionisti al loro servizio.

### 16.5 Osservazioni conclusive

La forza che stanno acquisendo le organizzazioni criminali straniere si estrinseca con la gestione in larga scala dei flussi migratori irregolari, sia per le migrazioni volontarie che per quelle involontarie e spesso forzate (soprattutto a causa delle guerre in corso), nonché per la collocazione di contingenti di lavoratori stranieri negli interstizi del mercato del lavoro nazionale. Questo collocamento è finalizzato allo sfruttamento, come dimostrano le analisi della Dna sulla base della pronunciazione delle sentenze penali che sono state sopra sintetizzate. Queste organizzazioni costruiscono «agenzie di collocamento» illegali che si snodano parallelamente alle modalità ufficiali esistenti per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, e lucrando sugli inserimenti che realizzano in favore di particolari gruppi di lavoratori immigrati.

Queste organizzazioni criminali, in aggiunta, non soltanto trovano occupazioni lontane da qualsiasi regolarità contrattuale, ma rendono i lavoratori subalterni a logiche anti-sindacali. I lavoratori da esse coinvolti devono at-

interessati, di puri sciocchi e di altri che sono in buona fede e male informati» (cfr. Kefauver 1953, pp. 29 e ss.). Inoltre, per un'analisi del rapporto della Commissione Kefauver, si veda Becchi 2000, pp. 49-53; i contributi maggiori della Commissione – secondo l'autrice – risiedono: «a. nella rappresentazione del crimine organizzato come un network di gruppi in grado di stabilire fruttuosi interessi tra loro; b. nella permeabilità del mondo legale, della politica così come nell'economia, nei confronti degli interessi criminali; c. nella difficoltà a spiegare come avvenga la scelta di intraprendere una carriera criminale quando in essa siano coinvolti paradigmi mutuati da culture molto lontane da quella in cui vengono definite le regole del gioco».

tenersi a regole omertose, devono lavorare a determinate condizioni e devono versare quote del salario ai caporali/sodali delle medesime organizzazioni. Per svolgere tali attività necessitano di imprenditori compiacenti che accettano i loro servizi illegali. Al riguardo le organizzazioni sindacali si trovano attualmente nella condizione di impostare una doppia sfida: da un lato, mediante l'azione di contrasto all'illegalità, ridurre l'influenza che i sodalizi mafiosi esercitano sulle componenti immigrate che entrano, per diverse motivazioni, nella loro sfera di competenza; dall'altro, mediante l'azione di protezione e salvaguardia dei diritti aumentare la propria presenza nelle comunità immigrate e tra le fasce di lavoratori più vulnerabili, cioè tra quanti sono più esposti a qualsivoglia offerta di lavoro a prescindere dalla provenienza dell'offerta medesima.

Da questa prospettiva diviene riduttivo centrare l'azione di contrasto soltanto sugli aspetti criminologici – e dunque mediante il diritto penale –, poiché questi sono soltanto alcuni dei fattori che concorrono all'assoggettamento di questi contingenti di lavoratori stranieri. Gli altri fattori, quelli più estesi e significativi, attingono alla sfera dei diritti della persona, ai diritti dei lavoratori e ai diritti sindacali e pertanto alle strategie di inclusione sociale ed economica che lo Stato nel suo insieme deve necessariamente attivare, per prevenire, appunto, situazioni di subordinazione criminale.

### *Principali riferimenti bibliografici*

- Becchi A. (2000), *Criminalità organizzata. Paradigmi e scenari delle organizzazioni mafiose in Italia*, Donzelli, Roma.
- Brancaccio L., Martone V. (2014), *L'espansione in un'area contigua. Le mafie nel Basso Lazio*, in Sciarone R. (a cura di), *Mafie al Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Donzelli, Roma.
- Carchedi F., Becucci S. (2016, a cura di), *Le mafie straniere in Italia. Come operano, come si contrastano*, Franco Angeli, Milano.
- Caritas italiana (2015), *Nella terra di nessuno. Lo sfruttamento lavorativo in agricoltura*, Progetto Presidio, Rapporto, Tau Editrice, Todi (PG).
- Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (2012), *Relazione annuale sulle attività svolte dal procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso, periodo 1° luglio 2011 - 30 giugno 2012*, Roma.

- Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (2016), *Relazione annuale sulle attività svolte dal procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso, periodo 1° luglio 2014-30 giugno 2015*, Roma.
- Fondazione di Vittorio *et al.* (2015), *Lo sfruttamento (grave) dei lavoratori stranieri in agricoltura: un'analisi comparata*, Ediesse, Roma.
- Kefauver E. (1953), *Il gangsterimo in America*, Einaudi, Torino.
- Leogrande A. (2016), *Il caporalato e le nuove schiavitù*, in *Parole Chiave. Schiavitù*, n. 55, Carocci, Roma.
- Narcomafie (2012), *Albania, organizzazioni criminali tra le due sponde dell'Adriatico. La mafia bicipite*, Inchiesta Albania, anno XX, n. 5, maggio, Edizioni Gruppo Abele.
- Omizzolo M. (2016), *La Quinta mafia*, Edizioni Radici, Bari.
- Osservatorio Placito Rizzotto-Flai Cgil (2012), *I rapporti agromafie e caporalato*, Ediesse, Roma.
- Osservatorio Placito Rizzotto-Flai Cgil (2013), *II rapporto agromafie e caporalato*, Ediesse, Roma.
- Osservatorio Placito Rizzotto-Flai Cgil (2015), *III rapporto agromafie e caporalato*, Ediesse, Roma.
- Marco Paggi (2012), *La tutela degli immigrati irregolari vittime di grave sfruttamento in ambito lavorativo: un percorso a ostacoli per l'effettivo recepimento della direttiva 52/2009*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 4.
- Parsec (2014), *I lavoratori romeni nella provincia di Livorno. Condizioni e modalità di inserimento al lavoro*, Rapporto di Ricerca, Roma.
- Ufficio rifugiati della Confederazione delle Chiese evangeliche (2014), *Il lavoro gravemente sfruttato. Il caso italiano e il caso spagnolo*, Rapporto di ricerca, Roma.
- Visconti C. (2014), *Mafie straniere e 'ndrangheta al Nord. Una sfida alla tenuta dell'art. 416-bis?*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 2, [www.penale-contemporaneo.it](http://www.penale-contemporaneo.it)
- Visconti C. (2016), *La mafia è dappertutto. Falso!*, Laterza, Roma.
- Zola M. (2012), *Una storia italiana*, in «Narcomafie», *Albania, organizzazioni criminali tra le due sponde dell'Adriatico. La mafia bicipite*, n. 5, Edizioni Gruppo Abele.



## Capitolo 17

### La migrazione nascosta: il distacco transnazionale\*

*di Nicoletta Brachini*

Da alcuni anni, oramai, il tema del distacco transnazionale è al centro di un vivace dibattito a livello europeo che affronta questioni di natura sia giuridica sia politica; per questo, nelle pagine che seguono, si cercherà di ripercorrere questo confronto, introducendo una riflessione quanto più articolata possibile su questo argomento. In generale, il distacco dei lavoratori si configura quando un datore di lavoro – il distaccante – a fronte di un suo interesse e sotto la propria direzione, mette temporaneamente a disposizione di un altro soggetto – il distaccatario – uno o più lavoratori distaccati per lo svolgimento di una determinata attività lavorativa. Per essere considerato tale, il distacco deve prevedere due requisiti fondamentali: la durata temporanea e l'esistenza di un effettivo interesse produttivo da parte dei datori di lavoro. All'ente distaccatario vengono attribuiti dei poteri direttivi nei confronti del lavoratore, mentre permangono in capo al datore di lavoro tutti gli obblighi contrattualmente assunti (retributivi, previdenziali, contributivi ecc.). Nel caso in cui il distacco avvenga tra due imprese di Stati membri dell'Unione Europea si parla di distacco transnazionale e sarà questo il caso specificatamente trattato in questo capitolo.

\* Questo lavoro è stato sviluppato a partire da un rapporto di ricerca realizzato dall'Associazione Bruno Trentin per conto della Cgil, nell'ambito del «Ride – Rights without borDErs» (VS/2014/0012). Il progetto, realizzato grazie a una sovvenzione dell'Unione Europea, mirava a formare e informare le autorità amministrative e le parti sociali di quattro Stati membri (Italia, Romania, Slovenia, Ungheria) sulle procedure di controllo e di coordinamento a garanzia dei diritti fondamentali dei lavoratori distaccati, di una giusta e corretta applicazione della Direttiva 96/71.

Il distacco lavorativo transnazionale è un fenomeno con implicazioni piuttosto complesse che si è sviluppato molto nel corso degli ultimi anni; eppure sembra che gli effetti di questo istituto non siano stati ancora completamente analizzati e affrontati – almeno nel nostro paese – in maniera organica. Per questo, nelle pagine che seguono, si cercherà di offrire una panoramica generale su questo istituto, partendo dalla descrizione delle sue caratteristiche e criticità, per poi introdurre possibili strumenti di studio empirici e completare il quadro delineando le prospettive del prossimo futuro e le possibilità di miglioramento.

Da un punto di vista legislativo, il distacco transnazionale è regolato dalla Direttiva del Parlamento e Consiglio europeo n. 96/71 e dai relativi recepimenti nazionali. La direttiva, più volte modificata nel corso degli anni, è piuttosto generica nell'orientamento e contiene una serie di misure di carattere e procedurali. A partire dal maggio 2014 è stata pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale dell'Ue* una nuova direttiva – la n. 2014/67 – che pur non apportando modifiche sostanziali alla 96/71, cerca di colmarne alcune lacune e superare le incertezze interpretative che hanno caratterizzato la sua attuazione negli Stati membri.

Tuttavia, come si vedrà meglio di seguito, tale genericità e la complessità stessa dell'istituto, nonché la mancanza di informazioni a riguardo, aprono a diversi fattori di criticità, che non possono essere ignorati dal legislatore comunitario. In quest'ottica, nel corso del capitolo, verranno posti alcuni interrogativi relativi alla sostenibilità del sistema e presentate alcune possibili soluzioni che possano favorire uno sviluppo più controllato del fenomeno.

### 17.1 Il distacco transnazionale: caratteristiche generali e fattori di criticità

Come anticipato nell'introduzione, l'obiettivo fondamentale del distacco transnazionale è quello di favorire il libero scambio di servizi tra i paesi membri, ispirandosi ai principi fondanti dell'Unione. Più complessa, invece, risulta la sua regolamentazione che – anche se definita da una specifica direttiva europea e dai relativi recepimenti dei governi nazionali – risulta di difficile gestione nella prassi. La direttiva originaria a cui fa capo il distacco transnazionale in ambito europeo è la 96/71 del 16 dicembre 1996 e definisce l'istituto in questi termini: [un lavoratore che] «per un periodo limitato svolge il proprio lavoro nel territorio di uno Stato Membro diverso da quello nel cui territorio lavora abitualmente» (art. 2 par. 1). Altro punto

fondamentale esplicitato nella direttiva è quello espresso al comma 2 dello stesso articolo, in cui si puntualizza che: «in caso di distacco il datore di lavoro rimane responsabile del trattamento economico e normativo a favore del lavoratore». Per cui, il lavoratore in distacco, pur lavorando temporaneamente in un'azienda diversa da quella di assunzione, rimane comunque sotto la responsabilità dell'ente distaccante. Tuttavia, uno degli aspetti più controversi della norma riguarda le materie applicabili ai lavoratori distaccati, ovvero le normative nazionali in materia di lavoro che devono essere rispettate nel paese di distacco. La domanda fondamentale è se lo Stato in cui il lavoratore viene distaccato possa imporre al prestatore il rispetto della sua disciplina legislativa e contrattuale collettiva in materia di lavoro e sicurezza sociale. Per questo l'art. 3, par. 1 della direttiva 96/71, identifica il nocciolo duro di norme che devono essere applicate a chi si trova sul territorio di uno Stato membro per svolgere un'attività lavorativa nell'ambito di una prestazione transnazionale di servizi. In particolare, questi elementi riguardano tutte le condizioni di lavoro e di occupazione fissate dalla legislazione del paese in cui viene inviato il lavoratore e che le imprese distaccanti devono applicare:

- periodi massimi di lavoro e periodi minimi di riposo;
- durata minima delle ferie annuali retribuite;
- tariffe minime salariali, comprese le tariffe maggiorate per lavoro straordinario; il presente punto non si applica ai regime pensionistici integrativi di categoria;
- condizioni di cessione temporanea dei lavoratori;
- sicurezza, salute e igiene sul lavoro;
- provvedimenti di tutela riguardo alle condizioni di lavoro e di occupazione di gestanti o puerpere, bambini e giovani;
- disposizioni in materia di non discriminazione.

Si tratta, quindi, di un gruppo corposo di norme da rispettare eppure, come si vedrà meglio di seguito, la normativa lascia spazio a margini di interpretazione troppo ampi e questo crea molti problemi nella gestione dei controlli.

In base a più recenti disposizioni europee<sup>1</sup>, entrate in vigore nel maggio 2010, il distacco viene sancito dal modulo A1 che documenta l'iscrizione del lavoratore presso l'ente assicurativo dello Stato membro di provenienza.

<sup>1</sup> Regolamento n. 883/2004 (artt. da 11 a 16) e Regolamento di applicazione n. 987/2009 (artt. da 14 a 21).

Quando viene presentata la richiesta di rilascio per il temporaneo trasferimento all'estero, l'ente previdenziale del paese distaccante (nel caso dell'Italia l'Inps) rilascia al lavoratore il modello A1 – con una validità di 24 mesi prorogabili – che lo deve portare con sé nel paese di destinazione ed esibirlo, qualora richiesto, alle autorità competenti.

Ma al di là degli aspetti legislativi e gestionali del distacco, occorre anche considerarne lo sviluppo e la diffusione. Orlandini (2012, p. 11) si esprime in questi termini rispetto alla diffusione del fenomeno: «il distacco di lavoratori stranieri, specie dai paesi dell'Est, è in forte crescita nel nostro paese e, in un contesto di crisi com'è l'attuale, sta avendo un impatto significativo sui mercati del lavoro locali (quelli del nord-est in particolare) e sui settori più esposti alla concorrenza; in primo luogo nell'edilizia, ma non solo. Basti pensare, nel settore socio-sanitario, ai distacchi di infermieri romeni (in prevalenza donne) presso case di cura o strutture ospedaliere pubbliche e private; fenomeno la cui diffusione è testimoniata dal proliferare di annunci sul *web* di offerte da parte di agenzie specializzate. O ancora, nel settore del trasporto su strada, ai distacchi di autisti operati da agenzie o imprese con sede in paesi dell'est, spesso create da imprenditori italiani».

Si tratta, quindi, di una diffusione consistente ma spesso non lecita dal punto di vista legislativo. Proprio per contenere il fenomeno dei distacchi non genuini, la nuova direttiva 2014/67 contiene un pacchetto di misure volte a contrastare l'abuso dell'istituto, combinate con provvedimenti procedurali, che dovrebbero permettere un più efficace contrasto a comportamenti illeciti da parte delle imprese (Orlandini, Allamprese, 2014). La direttiva 2014/67 si prefigge l'obiettivo di «garantire il rispetto di un appropriato livello di protezione dei lavoratori distaccati per una prestazione transfrontaliera di servizi», ma, al tempo stesso, anche di «facilitare l'esercizio della libertà di prestazione di servizi e creare condizioni di concorrenza leale tra i prestatori di servizi, sostenendo in tal modo il funzionamento del mercato interno» (*ivi*, p. 2). La direttiva, quindi, intende garantire la corretta ed effettiva applicazione di tali standard minimi di protezione per i lavoratori, senza limitare la libertà economica delle imprese che prestano servizi transnazionali.

In generale, dalle intenzioni della Commissione emerge come la legislazione sul distacco tenda a facilitare la prestazione transnazionale di servizi, piuttosto che a proteggere i diritti dei lavoratori distaccati. Per questo, nelle pagine che seguono, si cercherà di ripercorrere e sintetizzare quelle che sono le maggiori criticità di questo istituto, cercando di fare il punto sulla situa-

zione, per poter delineare gli scenari del prossimo futuro e le proposte di miglioramento di un sistema che sembra avere ancora troppi punti irrisolti.

## 17.2 I principali fattori di criticità

### *La complessità nella giurisdizione dei controlli*

Oltre ai principi che hanno ispirato l'istituto del distacco, è necessario considerare gli aspetti più dirimenti che riguardano la sua effettiva attuazione come, ad esempio, le norme che uno Stato ospitante può imporre alle imprese straniere, le clausole del contratto collettivo che queste ultime sono tenute a rispettare, le modalità di esercizio dell'azione sindacale ecc.

Uno degli aspetti più controversi nella gestione dei distacchi riguarda proprio la questione dei controlli, a partire dalla giurisdizione di questi. Come riporta Orlandini (2012, p. 12) «ciò che la direttiva non chiarisce è se e in che misura gli Stati membri possano imporre alle imprese straniere obblighi formali e procedurali finalizzati a permettere un controllo efficace sulle condizioni di lavoro e di occupazione dei lavoratori da esse distaccati». In generale, Orlandini fa notare, attraverso due sentenze<sup>2</sup>, come ci sia scarsa precisione da parte del legislatore per cui: «il principio, in vero consolidato, per il quale lo Stato ospitante è legittimato a pretenderne l'esibizione da parte del datore straniero, è formulato in termini talmente ampi da potersi ritenere estendibile a qualsiasi documentazione funzionale a tutelare i lavoratori e non solo, come vorrebbe la Commissione, a quella relativa all'orario e alla salute e sicurezza» (*ivi*, p. 13). Tuttavia, di fatto, l'obbligo di cooperazione sancito all'art. 4 della direttiva 96/71, proprio per l'eccessiva onerosità dei vincoli imposti dallo Stato ospitante, non garantisce l'acquisizione in tempi rapidi delle informazioni e dei documenti necessari a effettuare i controlli sui lavoratori distaccati. Di fatto, quindi, la stessa norma che dovrebbe garantire un accurato controllo sui distacchi si rivela in realtà un'arma a doppio taglio che ne impedisce l'effettiva realizzazione.

In parte questi problemi sono stati affrontati dalla più recente direttiva 2014/67 che cerca di prevenire e contrastare l'utilizzo illecito dell'istituto,

<sup>2</sup> Ci si riferisce alle sentenze relative a Commissione c. Germania del 2007 e Santos Pahlota del 2010. Queste due sentenze mostrano come persino tra Commissione e Corte di giustizia ci sia una sostanziale divergenza di approccio su questo tema, dove la prima ha un approccio più rigido rispetto alla seconda.

dettando i criteri per identificare un distacco legittimo. In pratica la norma delinea i confini di legittimità del distacco transnazionale, aspetto non adeguatamente tracciato dalla precedente direttiva che si limitava a dare una generica definizione di lavoratore distaccato. Per questo vengono elencati una serie di elementi fattuali<sup>3</sup> utili a determinare che: l'impresa che effettua il distacco esista effettivamente, sia veramente stabilita in uno Stato diverso da quello ospitante (contrasto alle *Letter box company*<sup>4</sup>) e il lavoratore sia realmente distaccato. Tali indicazioni sono finalizzate a indirizzare le autorità competenti degli Stati membri nella loro attività ispettiva, cercando di favorire una convergenza verso criteri interpretativi comuni. Sempre in quest'ottica, sono previsti una serie di vincoli amministrativi<sup>5</sup> che possono essere imposti dallo Stato ospitante alle aziende che distaccano lavoratori sul suo territorio, per agevolare i controlli sulle condizioni d'impiego; tuttavia si tratta di indicazioni meramente opzionali che lasciano ai singoli Stati molta discrezionalità. Inoltre, una delle principali lacune della direttiva 2014/67 è l'assenza di un regime sanzionatorio, ovvero non sono previste conseguenze effettive a seguito di un accertamento che riveli un distacco non genuino (Orlandini, Allamprese, 2014).

Proprio in virtù di questa mancanza di coordinamento nei controlli, non adeguatamente affrontata dalla nuova direttiva, il distacco transnazionale continua a essere utilizzato in maniera irregolare, rappresentando un rischio per i sistemi economici di molti paesi comunitari. In generale, la questione

<sup>3</sup> Gli elementi fattuali in base ai quali deve essere definito un distacco legittimo comprendono: il luogo in cui l'impresa ha la propria sede legale e amministrativa; il luogo in cui i lavoratori distaccati sono assunti e quello da cui sono distaccati; la legge applicabile ai contratti stipulati dall'impresa con i suoi lavoratori e con i suoi clienti; il luogo in cui l'impresa esercita la propria attività economica principale e in cui è occupato il suo personale amministrativo; il numero di contratti eseguiti e l'ammontare del fatturato realizzato nello Stato membro di stabilimento.

<sup>4</sup> Si tratta di una frode molto diffusa per cui un imprenditore sposta la propria sede in altro Stato membro applicando ai dipendenti assunti in loco il trattamento normativo ed economico vigente in quello stesso Stato, per poi utilizzare questo personale in regime di distacco nello Stato dov'era stabilita originariamente la sede.

<sup>5</sup> Le misure amministrative imponibili dagli Stati ospitanti alle aziende che distaccano i lavoratori consistono in: presentazione alle autorità nazionali di una dichiarazione contenente una serie di informazioni necessarie per consentire controlli sul luogo di lavoro; messa a disposizione e conservazione di copie del contratto di lavoro, dei documenti relativi agli orari di lavoro e della retribuzione; predisposizione della traduzione dei documenti nella lingua ufficiale dello Stato ospitante; designazione di una persona per tenere i contatti con le autorità competenti nello Stato ospitante.

dell'irregolarità è ampia e complessa perché può interessare molti aspetti differenti che vanno dall'illegalità previdenziale e contributiva, fino ai casi di falsi distacchi. Questi «effetti collaterali» prodotti dal distacco influenzano notevolmente i rapporti di concorrenza, per cui chi riesce a operare in un contesto di illegalità mette in grave difficoltà i concorrenti. Tutto ciò renderebbe necessario un sistema di controllo capillare e coordinato, che attualmente non sembra attuabile, soprattutto a causa della mancanza di informazioni relative ai flussi di lavoratori distaccati.

### *La mancanza di contrattazione collettiva*

Come si vedrà di seguito, la carenza informativa che caratterizza il fenomeno del distacco transnazionale, si ripercuote negativamente anche nella gestione delle parti sociali. Il problema non è solo decidere se i lavoratori distaccati debbano essere coperti dalla contrattazione collettiva e quali diritti debbano essergli garantiti; la questione a monte su cui si dovrebbe riflettere sta piuttosto nella possibilità di coinvolgere questi lavoratori nel sistema di relazioni industriali del paese di distacco. La situazione è particolarmente complessa, poiché per far questo è necessario almeno informare i lavoratori distaccati sui loro diritti e questo pone non pochi problemi, sia per la natura temporanea del distacco, che per le differenze linguistico/culturali che rendono ancora più difficile la comunicazione. Oltre a ciò vanno considerati i fattori esterni che impediscono l'intervento con le parti sociali. A riprova di ciò basti pensare che, a più di dieci anni dal recepimento della direttiva, non risulta alcun precedente giurisprudenziale che testimoni un'azione in giudizio da parte di un lavoratore straniero distaccato in Italia nei confronti del proprio datore, né azioni sindacali analoghe a quelle poste dai sindacati scandinavi nel caso Laval.

A questo proposito, una delle misure più innovative tra quelle introdotte dalla direttiva 2014/67 riguarda la designazione di una persona di contatto in qualità di rappresentante legale. In questo modo viene sicuramente agevolato il confronto con le parti sociali che – in quanto legittime controparti dell'impresa straniera – hanno maggiori possibilità di avviare un'attività di negoziazione secondo le prassi nazionali dello Stato ospitante. In quest'ottica, gli Stati ospitanti dovrebbero istituire dei meccanismi che consentano ai lavoratori distaccati di denunciare un'eventuale violazione dei diritti riconosciuti loro dalla direttiva europea. Gli obblighi sono comunque dettati in termini molto generici e vaghi, il che lascia ampia discrezionalità agli Stati

e i lavoratori troppo deboli per poter agire contro i propri datori di lavoro (Orlandini, Allamprese, 2014).

È anche vero che la questione va al di là della mera contrattazione con le parti sociali e per affrontare il discorso in maniera esaustiva si dovrebbe prima considerare la questione dell'equilibrio tra le libertà economiche e diritti sociali fondamentali. Si tratta di un presupposto sostanziale a cui nessuno tra le parti chiamate in causa sembra aver dato la giusta attenzione al momento dell'istituzione del distacco. Come si vedrà meglio in seguito, infatti, l'obiettivo generale dell'Ue di combinare dinamismo economico e competitività con la coesione sociale richiede un'attenta valutazione dell'impatto potenziale della direttiva sul distacco dei lavoratori. Quindi, «un ruolo rafforzato delle parti sociali a livello nazionale e forse anche europeo, al fine di stabilire un sistema di monitoraggio e creare spazi per la regolazione delle condizioni di impiego e di lavoro dei lavoratori distaccati, potrebbe contribuire a riequilibrare una situazione che attualmente sembra caratterizzata dalla relativa prevalenza della dimensione economica e del livello europeo» (Orlandini, 2012, p. 11). Stando a queste parole, occorre puntare alla realizzazione di una maggiore coesione sociale a livello europeo che – a sua volta – dipende dal mantenimento e dal rafforzamento della coesione sociale a livello nazionale.

### **17.3 L'applicazione della direttiva 96/71 nell'ordinamento italiano: dall'incertezza degli obblighi gravanti sulle imprese a una maggiore trasparenza nell'applicazione del distacco**

In Italia la direttiva 96/71 è stata inizialmente recepita attraverso il d.lgs. n. 72/2000, successivamente abrogato e sostituito dal d.lgs. n. 136/2016, a fronte dell'approvazione della nuova direttiva europea 2014/67. Per alcuni versi il caso del recepimento italiano della direttiva sul distacco è davvero emblematico, poiché sul piano sostanziale la normativa italiana garantisce il massimo di tutela possibile ai lavoratori stranieri, ma nei fatti la situazione è molto diversa. Come sottolineato anche da Pedersini e Pallini (2010), l'Italia ha disposto un sistema di protezione molto ampio per i lavoratori distaccati da altri paesi membri, stabilendo per questi le medesime condizioni di lavoro previste per coloro che svolgono le stesse mansioni con contratti italiani. Tuttavia questa norma appare in contrasto con quanto previsto dalla direttiva 96/71, «non ammettendo questa l'estensione ai lavoratori distac-

cati dell'intero sistema di diritto del lavoro dello Stato ospitante» (Orlandini, 2011, p. 1483). Per evitare questa anomalia, il più recente decreto 136/2016 chiarisce che la nozione di distacco presa in considerazione coincide con quella definita dalle direttive europee. Oltre a ciò, l'interpretazione Italiana della direttiva ha fatto emergere una serie di dubbi su diversi aspetti; ad esempio non sono esplicitati i criteri da seguire per operare la valutazione di comparazione tra la retribuzione minima, come determinata in Italia, e la retribuzione effettivamente erogata al lavoratore distaccato. Orlandini (2011, p. 1484) mostra come, in assenza di indicazioni precise in merito, il ministero del Lavoro consideri retribuzione minima, «qualsiasi erogazione patrimoniale del periodo di riferimento, al lordo di qualsiasi contributo e trattenuta, facendo coincidere la nozione di retribuzione con quella di reddito da lavoro dipendente ai fini fiscali. Certo è che il confronto tra minimi contrattuali italiani e nozione omnicomprensiva di retribuzione straniera gioca a favore della concorrenza basata sul più basso costo del lavoro; concorrenza favorita anche dalla possibilità delle imprese di abbatterlo ulteriormente intervenendo sulle singole voci della retribuzione, nel formale rispetto dei minimi retributivi previsti dai contratti collettivi. Ciò può avvenire (e nei fatti avviene) imputando a titolo di indennità di distacco o di trasferta la parte della retribuzione superiore ai minimi previsti nello Stato di stabilimento, con la conseguente sottrazione della stessa dalla base imponibile ai fini previdenziali». Detto altrimenti, per far in modo che lo stipendio del lavoratore distaccato sia superiore alla soglia minima prevista dai Contratti Collettivi nazionali, alla retribuzione minima prevista nel paese d'origine<sup>6</sup> – rispetto alla quale vengono pagati i contributi – si aggiunge un rimborso spese esentasse che permette di arrivare a una quota superiore ai minimi previsti in Italia. Questo espediente permette alle aziende distaccatarie di risparmiare tantissimo in termini di versamenti contributivi e, contestualmente, di non incorrere nelle sanzioni previste per il mancato rispetto del Ccnl, ma è ovvio che tutto questo inficia seriamente la sostenibilità del sistema previdenziale italiano.

Un aspetto particolarmente problematico del primo recepimento italiano della direttiva 96/71, riguarda la lacuna sugli obblighi di documentazione previsti per il datore straniero. Secondo il d.lgs. n. 72/00, l'unico docu-

<sup>6</sup> Come si è visto, la maggior parte dei distacchi avviene dai paesi neo comunitari dell'Est Europa, dove la retribuzione minima prevista dai contratti nazionali è praticamente irrisoria rispetto a quella italiana.

mento che il datore distaccante è tenuto a esibire in sede ispettiva è il modulo A1 da cui, però, non si ricavano informazioni né sulle condizioni di lavoro, né sull'adempimento degli obblighi retributivi e contributivi da parte dell'impresa distaccante. Inoltre, il legislatore italiano non ha previsto alcun obbligo di preventiva comunicazione del distacco sulle imprese straniere, il che rende l'attività ispettiva del tutto casuale, mancando le informazioni per programmare e indirizzare i controlli. In generale, gli obblighi documentali gravanti sulle imprese straniere sono quindi inadeguati, producendo così una situazione poco trasparente e incontrollabile. Tra l'altro se pure si arrivasse ad accertare un'infrazione, il datore di lavoro straniero difficilmente rischierebbe di essere effettivamente sanzionato a causa di vari problemi legati alla notificazione del verbale all'estero. L'impresa distaccante, infatti, non è obbligata a designare un proprio responsabile sul territorio italiano, per cui la procedura di notifica dovrebbe essere necessariamente comunicata all'estero, rendendo molto più macchinoso il processo di controllo. Con l'approvazione del nuovo decreto legislativo 136/2016 viene superata questa grave lacuna del sistema italiano, introducendo una serie di obblighi procedurali che consentono il controllo del distacco e la sanzione degli abusi. Vengono elencati una serie elementi che possono essere soggetti a controlli da parte degli organi di vigilanza; nello specifico è possibile stabilire se l'impresa distaccante è veramente stabilita in uno Stato diverso dall'Italia e se il lavoratore può considerarsi effettivamente distaccato in Italia secondo la definizione introdotta dalla direttiva 2014/67<sup>7</sup>.

Tali elementi sono utili a indirizzare gli organi di vigilanza nella loro attività ispettiva e, qualora venga riscontrato un distacco non genuino, il distaccante e il destinatario possono essere sottoposti a sanzione amministrativa.

Molto interessante è anche l'art. 6 del decreto che prevede la costituzione presso il ministero del lavoro di un Osservatorio con compiti di monitoraggio su dati relativi a:

- numero, durata e luogo dei distacchi in Italia;
- inquadramento dei lavoratori distaccati;
- tipologia dei servizi per i quali avviene il distacco<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Ovvero se il lavoratore, abitualmente occupato in uno Stato membro diverso dall'Italia, svolga «per un periodo limitato, predeterminato o predeterminabile con riferimento a un evento futuro e certo», il proprio lavoro sul territorio nazionale, restando – durante il periodo di distacco – alle dipendenze dell'impresa stabilita all'estero.

<sup>8</sup> Recentemente Il ministero del Lavoro ha anche istituito un sito internet in cui sono riportate tutte le informazioni utili ad aziende e lavoratori per l'attivazione e la gestione dei di-

Tra le novità più rilevanti c'è l'introduzione di un obbligo per l'impresa che distacca i lavoratori in Italia di comunicazione preventiva di distacco<sup>9</sup>, il cui mancato adempimento comporta una sanzione amministrativa per l'impresa distaccataria (Allamprese, Orlandini, 2016).

Queste nuove disposizioni, che impongono obblighi amministrativi e di documentazione alle imprese straniere, coprono una grave lacuna che fino a oggi ha impedito un'efficace controllo ispettivo sul distacco in Italia. Tuttavia va considerato che il contrasto all'utilizzo abusivo e illegittimo del distacco transnazionale dovrebbe passare soprattutto dalle rivendicazioni dei lavoratori distaccati, che però sono quasi sempre troppo deboli per avanzarle.

#### 17.4 La lacuna informativa: mancanza e necessità di dati sul fenomeno

Come si è visto, l'applicazione della direttiva europea sul distacco pone diversi problemi, e molte di queste criticità derivano proprio dalla mancanza di informazioni che permettono di quantificare e caratterizzare il fenomeno. Una valutazione esauriente sul distacco, infatti, non è possibile proprio a causa della carenza di informazioni su questo tipo di lavoratori. Come sottolineato nel rapporto Eurofound (2010), sarebbe necessario istituire uno strumento di monitoraggio che raccolga dati sul numero di lavoratori distaccati e sulle loro condizioni di impiego e di lavoro, integrando le fonti già disponibili (come i moduli A1) e colmando le lacune che si riscontrano attualmente. La disponibilità di dati attendibili, ricavati da un sistema di monitoraggio comune sui lavoratori distaccati, esteso all'intera Unione, costituirebbe il prerequisito fondamentale per avviare un dibattito consapevole sui limiti e l'estensione di questo istituto. La mancanza di informazioni certe, peraltro, impedisce non solo una quantificazione del fenomeno ma anche una sua caratterizzazione. Questa carenza di dati non riguarda solo l'aspetto amministrativo del distacco ma anche quello qualitativo; sono poche, infatti, le ricerche in cui sono state studiate le condizioni di lavoro e le caratteristiche delle persone in distacco transnazionale<sup>10</sup>. A questo proposi-

stacchi. Si tratta di un passo avanti notevole, per orientare gli attori in un contesto finora poco chiaro (<http://www.distaccoue.lavoro.gov.it/Pages/Home.aspx?lang=it>).

<sup>9</sup> La comunicazione preventiva di distacco deve contenere informazioni su: dati dell'impresa, numero e generalità dei lavoratori, data di inizio e fine del distacco, luogo di svolgimento della prestazione di servizi, generalità e domicilio del referente.

<sup>10</sup> Proprio per cercare di supplire a queste mancanze, nel corso del rapporto Ride, sono

to, sempre nel rapporto Eurofound, si auspica il coinvolgimento delle parti sociali che potrebbero instaurare una cooperazione tra sindacati dei paesi distaccanti e distaccatari al fine di raccogliere informazioni utili.

Come si è visto, una delle questioni più direttamente legata alla mancanza di informazioni, è quella dei controlli. Le autorità nazionali responsabili delle ispezioni, infatti, hanno difficoltà a rilevare il fenomeno e a monitorare le effettive condizioni di impiego e di lavoro dei lavoratori distaccati. Tale mancanza di sistematicità nei controlli provoca un problema di gestione, per cui gli ispettori si ritrovano a lavorare basandosi sul singolo caso mancando i dati che permettano di avere un'esatta percezione del fenomeno, e questo evidenzia come il distacco si stia sviluppando in una sostanziale assenza di controllo.

Un agile sistema di notifica e monitoraggio, esteso a tutta l'Unione Europea e con la partecipazione delle parti sociali, fornirebbe le informazioni necessarie per valutare l'estensione e le caratteristiche del distacco di lavoratori, gettando così le basi per un proficuo dibattito sull'adeguamento del quadro giuridico. A questo scopo nel marzo del 2011 la Commissione europea ha dato il via a un progetto pilota su un sistema chiamato «Internal Market Information» (Imi) ideato per lo scambio delle informazioni sui casi di distacco. L'Imi è stato messo a punto dalla Commissione europea in collaborazione con gli Stati membri per facilitare lo scambio di informazioni sui lavoratori transfrontalieri. In particolare, l'Imi avrebbe dovuto aiutare le autorità competenti nella gestione dello scambio di informazioni tra Stati membri sulla base di procedure semplici, unificate e pre-tradotte. Tuttavia tale progetto non sembra aver avuto alcun seguito in Italia e comunque è stato poco sviluppato anche negli altri paesi interessati, abbandonando uno

stati proposti degli strumenti d'indagine – due studi di caso e una survey – utili a fornire una prospettiva più concreta e immediata del fenomeno. Gli studi di caso si sono concentrati sui settori maggiormente interessati dal fenomeno: quello edile e quello dei trasporti. I due studi si sono sviluppati su piani differenti e, proprio per questo, sono riusciti a dar conto di aspetti diversi e ampliare la prospettiva rispetto alle implicazioni pratiche dell'istituto del distacco transnazionale. Sulla base di molte informazioni emerse da queste interviste, è stato possibile progettare un questionario utile a indagare il fenomeno su una più larga scala. La ratio utilizzata per questo tipo di analisi è stata quella di approfondire in maniera «qualitativa» alcuni aspetti delle modalità di applicazione dell'istituto del distacco tra i lavoratori. Va segnalato che l'indagine attraverso i questionari ha incontrato una certa difficoltà a intercettare le risposte da parte dei lavoratori; tuttavia, pur non avendo definito alcun campione statisticamente rappresentativo, l'indagine ha avuto il merito di introdurre uno strumento da predisporre su scala più ampia.

strumento che sicuramente avrebbe aiutato nella gestione e nei controlli sul distacco. Sono pochi i paesi in cui funziona un sistema di raccolta dei dati amministrativi, nella maggior parte dei casi si dispone al massimo di stime, e spesso si registra una mancanza di informazioni quasi totale. Inoltre, non è possibile confrontare i pochi dati esistenti poiché le cifre derivano da fonti differenti e, anche per i paesi in cui la raccolta dei dati è più sviluppata, mancano informazioni sulle condizioni di occupazione.

L'Italia, per esempio, non dispone di dati né sul numero, né sulle caratteristiche fondamentali dei lavoratori distaccati e a quanto pare non si stanno facendo passi avanti in questo senso. Ad oggi, le uniche stime disponibili sui flussi di lavoratori distaccati sono forniti dalla Commissione europea<sup>11</sup> e basati sul conteggio dei documenti A1. Per il 2011 i lavoratori distaccati sono stati circa un milione e mezzo; in particolare, per quanto riguarda il nostro paese, circa 40 mila lavoratori risultavano distaccati dall'Italia verso altri Stati membri, mentre in Italia sono state distaccate circa 65 mila unità.

Come si è visto dal paragrafo precedente, la situazione sembra migliorare con la direttiva 2014/67 che introduce norme più dettagliate rispetto a quelle contenute nella direttiva 96/71, volte a facilitare l'accesso alle informazioni da parte dei lavoratori stranieri e delle imprese anche con il rilancio dell'Imi. In particolare vengono enunciati i principi generali, le regole e le procedure per una cooperazione amministrativa e un'assistenza reciproca a titolo gratuito. Secondo queste nuove direttive, quindi, lo Stato ospitante può chiedere alle autorità dello Stato di stabilimento di fornire informazioni circa la legalità e la reperibilità dell'azienda che distacca. Le autorità dello Stato d'origine sono tenute a fornire le informazioni in loro possesso per via elettronica entro 25 giorni dalla ricezione della richiesta. Questa cooperazione amministrativa è sicuramente facilitata anche dalla designazione di una persona incaricata di tenere i contatti con le autorità competenti nello Stato ospitante – come previsto dalla nuova direttiva europea – che può agevolare il flusso informativo.

È ovvio che lo sviluppo di una piena ed effettiva cooperazione amministrativa tra le autorità competenti dei diversi Stati membri sarebbe di fondamentale importanza per tutelare i diritti dei lavoratori distaccati. Tuttavia la natura opzionale delle indicazioni della direttiva, rendono ancora una vol-

<sup>11</sup> European Commission Employment, Social Affairs and Inclusion DG (2012), *Posting of workers in the European Union and Efta countries: Report on A1 portable documents issued in 2010 and 2011*.

ta insufficienti le misure per colmare i problemi di cooperazione amministrativa e – di conseguenza – dei sistemi ispettivi nazionali, gravate anche dal contesto di crisi economica che ne indebolisce ovunque il funzionamento (Allamprese, Orlandini, 2016).

### 17.5 Conclusioni. L'istituto del distacco internazionale: risorsa per l'Europa o zona franca?

Come emerso nel corso della ricerca, l'applicazione della direttiva 96/71 – e di conseguenza il recepimento italiano – mette in luce una serie di problemi legati soprattutto alla lacuna regolativa in materia di controlli. L'assenza di regole comuni a riguardo è all'origine del quadro di incertezza nel quale gli Stati membri si trovano a intervenire sulla materia. Orlandini (2013, p. 118) fa notare come dalle comunicazioni dalla Commissione emerge «una tensione di fondo tra due principi posti a base del corretto funzionamento del mercato interno; tensione che attraversa anche le disposizioni della direttiva 96/71. Da una parte si afferma l'esigenza di garantire l'effettività dei diritti dei lavoratori distaccati e la piena e corretta imposizione alle imprese straniere degli obblighi previsti dalla direttiva; dall'altra si mette in guardia gli Stati membri dal gravare queste ultime di vincoli sproporzionati, in quanto tali incompatibili con l'esercizio delle libertà economiche fondamentali. L'adozione di strumenti efficaci per garantire la piena attuazione della direttiva si configura così al tempo stesso per gli Stati membri come un obbligo e una potenziale violazione della libertà di prestazione dei servizi sancita dal Trattato». La stessa Commissione ha preso coscienza del fatto che una simile contraddizione debba essere risolta pensando a un intervento mirato a dissipare queste ambiguità, agevolare la raccolta e la diffusione di informazioni, rafforzare la collaborazione tra i vari enti preposti al controllo e potenziare l'accesso alla giustizia dei lavoratori distaccati. In quest'ottica è stata concepita la nuova direttiva 2014/67 che, senza apportare modifiche sostanziali alla 96/71, cerca di superare i limiti che la caratterizzano. In particolare la nuova direttiva contiene un pacchetto di misure di carattere sostanziale volte a contrastare l'abuso dello status di lavoratori distaccati per eludere i vincoli normativi, combinate con misure procedurali che dovrebbero permettere un più efficace contrasto a pratiche illecite attuate dalle imprese.

Sempre in base a queste premesse, sono stati finanziati dei progetti volti proprio a favorire accordi di collaborazione tra amministrazioni nazionali in

campo ispettivo. Tali azioni si sono dimostrate efficaci anche in Italia, dove tra ispettorati italiani e francesi delle regioni frontaliere si è sviluppata una cooperazione che ha permesso di perfezionare e formalizzare modalità di scambio di informazioni, realizzate in base ad appositi formulari, e di creare gruppi misti di ispettori di entrambi gli Stati che operano congiuntamente nelle aree di confine. Si tratta, quindi, di un esempio di buona prassi che però sarebbe più difficile attuare con paesi che inviano solo lavoratori in Italia, come quelli neo comunitari. Va comunque precisato che anche in questo senso qualcosa si sta muovendo; sempre grazie ai finanziamenti europei, è stato sottoscritto un protocollo di cooperazione tra le autorità ispettive italiane e rumene. Si tratta quindi di segnali significativi, che mostrano come il tema del distacco transnazionale stia acquisendo rilevanza nel dibattito pubblico.

Tuttavia, al di là delle buone prassi e delle innovazioni introdotte dalla nuova direttiva europea, occorre avanzare una considerazione di ordine generale sull'istituto del distacco. In generale, sembra che l'Unione Europea abbia fatto un passo più lungo della gamba nel prevedere la libera circolazione del lavoro in un contesto in cui non è possibile quantificarlo, seguirlo e controllarlo, generando così, una sorta di zona franca in cui l'irregolarità sembra molto diffusa. Si tratterebbe quindi di una normativa a maglie troppo larghe che, in maniera non intenzionale, ha generato l'effetto perverso della deregolamentazione nella libera circolazione dei lavoratori. Non si tratta solo di una questione giuridica, ma anche politica; non occorre solo creare soluzioni per gestire un fenomeno, ma queste soluzioni devono essere condivise da tutti i governi degli Stati membri che poi le devono tramutare in legge. Il problema di fondo è nella disponibilità di ciascun singolo Stato a cedere un po' di sovranità nazionale sul tema della sicurezza sociale, per consentirne un bilanciamento a livello europeo. In questo scenario la soluzione potrebbe essere quella di creare un'agenzia unica che gestisca con una banca dati unica tutti i distacchi e potenziare il sistema di verifica ispettiva, in modo che gli ispettori possano contestare omissioni anche per altri Stati. Ma anche in questo caso si tratta di una scelta politica, solo se ci sarà la forza e la volontà da parte dei governi nazionali di creare un'agenzia unica in cui vengono condivisi tutti i dati sui distacchi, ci sarà un effettivo allineamento strutturale di tutti i sistemi. È chiaro che una prospettiva del genere, seppur auspicabile, sembra molto difficile da realizzare considerando che dovrebbe coinvolgere 26 paesi i cui sistemi previdenziali, retribuzioni e contribuzioni sono così differenti.

Altro aspetto di non secondaria importanza è confronto tra il legislatore del passato che ha previsto l'esistenza del distacco e quello di oggi. È chiaro che a quasi 20 anni di distanza la situazione politico sociale dell'Ue è molto cambiata, soprattutto per l'allargamento dei suoi confini: l'istituto è sempre lo stesso, ma è di fatto cambiato il contesto in cui questo si inserisce.

Ma forse, i problemi sollevati dal distacco sottendono una questione più ampia che riguarda il principio fondamentale dell'Ue rispetto alla libera circolazione dei lavoratori sancito dall'art. 45 della Costituzione Europea. Ampliando la prospettiva d'analisi in questo senso, emerge come la maggior parte del lavoro che si muove tra i confini europei, non si basi sul distacco poiché questo riguarda solo quelle attività che devono essere fatte in loco, ma c'è una grossa fetta di lavoro delocalizzato che attraversa oggi i confini Europei. La questione assume quindi caratteristiche ancora più complesse, per cui ci si dovrebbe chiedere se non sia il caso di trovare un meccanismo unitario di tutela e previdenza. Ma questo significa che gli Stati a più forte previdenza sociale perderanno punti e gli altri saliranno? E fino a che punto si è disposti a cedere?

Il tema dei lavoratori distaccati solleva, quindi, una serie di questioni connesse alle caratteristiche fondamentali del modello economico e sociale dell'Unione Europea, ma forse ha ragione Orlandini (2011, pp. 1492-1493) nel dire che: «L'obiettivo generale dell'Ue di combinare dinamismo economico e competitività con la coesione sociale richiede un'attenta valutazione dell'impatto potenziale della direttiva sul distacco dei lavoratori – in primo luogo, in relazione agli effetti sulla normativa nazionale del lavoro e sui sistemi di relazioni industriali, e in secondo luogo per quanto riguarda l'impatto sull'equilibrio tra libertà economiche e diritti sociali fondamentali. La specificità della visione dell'Ue non è stabilire una gerarchia precisa per la soluzione di due contrapposizioni potenziali tra nazionale ed europeo da una parte, e tra economico e sociale dall'altra, ma piuttosto trovare un punto di equilibrio fra questi poli diversi». Tale prospettiva appare necessaria, soprattutto se si considera che: «il quadro che sembra emergere è quello, nient'affatto rassicurante, di un mercato del lavoro fortemente permeabile a pratiche di *dumping* sociale, attuate da parte di operatori economici, reali o «fittizi», in grado di beneficiare di sostanziali vantaggi sul piano del costo del lavoro» (*ibidem*); come a dire che l'integrazione economica non possa procedere senza prendere in considerazione l'inclusione sociale.

*Principali riferimenti bibliografici*<sup>11</sup>

- Allamprese A. (2008), *Distacco di lavoratori stranieri in Italia nell'ambito di una prestazione di servizi transnazionale: profili previdenziali*, <https://iris.unimore.it/handle/11380/645091>
- Allamprese A., Orlandini G. (2014), *La Direttiva n. 2014/67 del 15 maggio 2014 di attuazione della Direttiva 96/71 sul distacco transnazionale dei lavoratori. Un primo commento*, <http://old.cgil.it/Archivio/Giuridico%5CCommento%20Direttiva%202014-67%20sul%20distacco%20transnazionale%20dei%20lavoratori.pdf>
- Allamprese A., Orlandini G. (2016), *D.l. n. 136/2016 recante attuazione della direttiva n. 2014/67 di attuazione della direttiva n. 96/71 sul distacco transnazionale dei lavoratori. Un primo commento*, [http://www.cgil.it/admin\\_nv47t8g34/wp-content/uploads/2016/09/Nota\\_Cgil\\_decreto\\_legislativo\\_136\\_2016xdef.pdf](http://www.cgil.it/admin_nv47t8g34/wp-content/uploads/2016/09/Nota_Cgil_decreto_legislativo_136_2016xdef.pdf)
- European Commission Employment, Social Affairs and Inclusion DG (2012), *Posting of workers in the European Union and EFTA countries: Report on A1 portable documents issued in 2010 and 2011*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1157&langId=en>
- Federazione europea dei trasporti (Etf), (2013), *Orientamenti Etf in materia di rappresentanza giuridica transfrontaliera dei conducenti non residenti*, [http://www.filtcgil.it/documenti/int\\_tm6nov13.pdf](http://www.filtcgil.it/documenti/int_tm6nov13.pdf)
- Grandi G.Z. (2012), *Il dumping sociale intracomunitario alla luce della più recente giurisprudenza Cge. Quando la libertà economica prevale sui diritti sociali*, atti del Convegno nazionale «Nuovi assetti delle fonti del diritto del lavoro», Università Ca' Foscari Venezia
- Idea Consult Ecorys Netherlands (2011), *Study on the economic and social effects associated with the phenomenon of posting of workers in the EU*, file:///C:/Users/nicoletta.brachini/Downloads/Final%20report%20posting%2011.03.11.pdf
- Istituto Guglielmo Tagliacarne, ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Labour Inspection Romania (2010), *Il distacco dei lavoratori nell'Unione Europea. Vademecum a uso degli ispettori del lavoro e delle imprese*, Em-

<sup>12</sup> La presente bibliografia propone una rassegna di alcuni degli studi più recenti e significativi realizzati sul tema del distacco che, non solo sono stati utili per la stesura di queste pagine, ma rappresentano anche una bibliografia di riferimento utile per approfondire il tema. Ognuno di questi offre, non solo un contributo conoscitivo, ma anche uno specifico punto di vista che aiuta a completare il quadro di un fenomeno dalle mille sfaccettature.

- power «Exchange of Experiences and Implementation of actions for Posted Workers», [http://www.assolavoro.eu/uploads/2012/mlps\\_-\\_vademeccum\\_distacco\\_comunitario.pdf](http://www.assolavoro.eu/uploads/2012/mlps_-_vademeccum_distacco_comunitario.pdf)
- Istituto Guglielmo Tagliacarne, ministero del Lavoro francese, ministero del Lavoro italiano, Ispettorato del lavoro della Romania (2012), *L'attività ispettiva nell'ambito del distacco transnazionale dei lavoratori nel trasporto stradale: una guida per le autorità di controllo*, «Transpo Project» (Road transport sector and posting of workers), [http://www.tagliacarne.it/files/141031/guida\\_transpo\\_italiano.pdf](http://www.tagliacarne.it/files/141031/guida_transpo_italiano.pdf)
- Mora M. (2010), *Improving best practices on the working and living conditions of posted workers. Report Italia*, in Cremers J., *Search of cheap labour in Europe - Construction Labour Research*, <http://www.clr-news.org/CLR-Studies/Websummary.pdf>
- Orlandini G. (2010), *Main features relating with posted workers in Italy*, atti della Conferenza «Evaluating application of the directive on the posting of workers within the framework of the provision of services strasbourg european parliament», tenutasi il 25-26 marzo 2010 a Strasburgo, presso il Parlamento europeo, [http://www.dialogue-social.fr/files\\_upload/documentation/201101141445190.1\\_orlandini-en.pdf](http://www.dialogue-social.fr/files_upload/documentation/201101141445190.1_orlandini-en.pdf)
- Orlandini G. (2011), *Dumping sociale ed effettività dei diritti dei lavoratori stranieri distaccati in Italia*, in Aa.Vv., *Studi in onore di Tiziano Treu*, vol. III, Jovene.
- Orlandini G. (2012), *Note sulla proposta di direttiva concernente l'applicazione della direttiva 96/71*, [http://old.cgil.it/Archivio/Giuridico%5CNota\\_su\\_proposta\\_di\\_direttiva\\_20120518.pdf](http://old.cgil.it/Archivio/Giuridico%5CNota_su_proposta_di_direttiva_20120518.pdf)
- Orlandini G. (2013), *Mercato unico dei servizi e tutela del lavoro*, Franco Angeli, Milano.
- Pallini M. (2007), *La direttiva Bolkestein non ha pecche... se non l'ignavia*, Biblioteca della Libertà, XLII, gennaio-marzo, n. 186, pp. 107-114.
- Pedersini R., Pallini M. (2010, a cura di), *Posted Worker in the European Union*, Eurofound, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/posted-workers-in-the-european-union>
- Piri S. (2013), *EFBWW Study Strengthening social inclusion of migrant workers in the European Construction and Wood Industries. Temporary migrant workers in the construction sector in the EU*, <http://www.efbww.org/pdfs/11%20-%20summary%20-%20Migration%20GB.pdf>



Capitolo 18  
Quale modello di accoglienza?  
L'esperienza di *Romaccoglie*  
di Roberto Giordano

### 18.1 Premessa

Il fenomeno migratorio, così come si è definito negli ultimi decenni, ha assunto in modo inequivocabile una caratteristica strutturale. Questo vuol dire che l'impostazione delle politiche nazionali ed europee, caratterizzate da un approccio squisitamente emergenziale, ha negato all'origine il contenuto politico e sociale, oltre che economico, del fenomeno stesso, in particolar modo per quanto attiene al rapporto con i rifugiati e i richiedenti asilo e protezione internazionale (da ora, rifugiati).

L'approccio emergenziale non soltanto è sbagliato dal punto di vista politico, ma reca con sé, inevitabilmente, la negazione stessa delle caratteristiche peculiari dei flussi migratori planetari, destinati a svilupparsi in modo esponenziale.

È quantomeno singolare approcciare ai temi della globalizzazione considerandoli circoscritti alla libertà di movimento delle idee, della comunicazione, dei capitali, delle merci, escludendo invece la libertà degli esseri umani, delle persone a circolare liberamente.

Tale impostazione deriva non da una necessità di tipo economico del sistema, bensì da quella più impalpabile, ma egualmente centrale di sviare l'attenzione dell'opinione pubblica dai problemi strutturali della società occidentale (crisi economica, disoccupazione, precarietà del lavoro, povertà ecc.), per focalizzarli sulla paura dell'invasione straniera e governarne così i potenziali riflessi.

Non a caso, lo *jus migrantes* trova dimora nell'Europa rinascimentale – prima di altri diritti fondamentali – perché risponde non a un approccio va-

loriale positivo del diritto, bensì alla necessità di dare fondamento giuridico alle politiche espansive occidentali, fino agli epigoni dell'era moderna con l'esplosione delle politiche coloniali e imperialiste, a discapito dei cosiddetti paesi in via di sviluppo.

In questo senso va letto il rapporto fra struttura (economia) e sovrastruttura (politica), in relazione agli attuali fenomeni migratori, conferendo necessariamente alla prima il ruolo preminente e determinante, sia nella responsabilità primaria degli effetti migratori, sia nello sfruttamento di questi all'interno del più complessivo sistema economico liberista.

Le imponenti migrazioni che stanno caratterizzando la nostra epoca derivano direttamente e inequivocabilmente dalle politiche internazionali che l'Occidente ha messo in campo: nei territori del continente africano, attraverso la depredazione, le spoliazioni e il saccheggio delle ricchezze presenti, con i conseguenti disastri ambientali; mediante le ingerenze nello scacchiere geopolitico internazionale, promuovendo o sostenendo – più o meno formalmente – i conflitti che stanno provocando milioni di profughi.

Alla base c'è sempre l'interesse economico, del quale l'azione politica è lo strumento e non già, come dovrebbe essere, l'agente regolatore.

Lo abbiamo visto nell'ambito della crisi economica, che sta determinando una ridefinizione dei rapporti socioeconomici accentuando le disuguaglianze già presenti; lo stiamo vedendo sulle politiche migratorie, dove le risposte che si stanno affermando muovono dal principio dell'esclusione, attraverso la costruzione di muri e l'enfatizzazione della xenofobia e del razzismo.

L'Europa ha dinnanzi a sé un bivio: costruire un'aggregazione fondata sulla costruzione del diritto, rivolto in primo luogo alla dimensione sociale (si pensi alla valenza costituzionale dei principi di uguaglianza e dignità della persona) o condannarsi inesorabilmente a una lenta, ma sicura disgregazione del proprio tessuto connettivo.

Perché i fenomeni migratori, così come si stanno evidenziando in maniera sempre più marcata, assumono una valenza costituente un nuovo ordine mondiale, proponendosi a svolgere il ruolo che ha svolto nel Novecento il movimento operaio, come ci ricorda spesso Luigi Ferrajoli, dove il meticcianto sarà la regola, così come lo è stato, *mutatis mutandis*, nel corso di tutta l'evoluzione umana.

Inoltre, venendo all'ambito dei rapporti di produzione, nell'attuale fase storica i lavoratori migranti rappresentano l'anello debole della catena, gli ultimi degli ultimi. Considerato che il diritto che si è affermato nei paesi europei rende *illegali* le persone, non per quello che fanno, per i loro compor-

tamenti, ma per quello che sono (reato di clandestinità), riusciamo agevolmente a comprendere l'alchimia che si produce dalla combinazione dei due elementi.

Le leggi sull'immigrazione, anche nel nostro paese, sono di fatto le nuove leggi razziali, dove i diritti universali appartengono esclusivamente ai nativi. La matrice razzista è il collante per governare il disagio che si è affermato nella società, sempre più segnata dalle disuguaglianze e dalle nuove e vecchie povertà. Alimentando le paure xenofobe, per il diverso, per lo stesso fenomeno terroristico – le cui dimensioni risultano oggettivamente irrilevanti rispetto alle masse di migranti – si compie un vero e proprio ribaltamento della lotta di classe. Non è più chi detiene i mezzi di produzione l'oggetto del conflitto, così come si è definito nel corso degli ultimi centocinquanta anni, ma colui che minaccia le residue sicurezze, anche là dove non ci sono più. È la guerra dei penultimi contro gli ultimi. E non si tratta più soltanto dell'affermarsi di una matrice ideologia di destra, ma di un fenomeno che percorre trasversalmente i diversi pensieri politici, tanto da contaminare in modo non manifesto, ma ugualmente pericoloso, la base stessa delle più importanti organizzazioni di massa e sindacali (vedi proposta piano sicurezza del Governo).

In buona sostanza, a fronte della difficoltà (impossibilità?) di individuare i detentori del potere economico, perché di fatto sostanzialmente dematerializzati nella globalizzazione, s'indirizza la sofferenza, e l'odio che ne deriva, nei confronti dei più deboli, degli ultimi, facilmente individuabili e senza difensori di sorta (basti pensare a come quasi tutte le formazioni politiche tendono a cavalcare il populismo razzista o semplicemente a ignorare l'argomento). Si tratta di quella che Alain Touraine chiama «la fine della socialità».

Per questi motivi, la battaglia per i diritti dei migranti deve essere intesa e interpretata traguardando oltre i confini di riferimento. Ogni conquista per i diritti dei migranti è una conquista a carattere universale, perché per sua stessa natura inclusiva. Riguarda tutti noi, anche se in paradigmi politici di riferimento diversi da quelli che abbiamo conosciuto in passato, perché parla di diritti e di lotta alla disuguaglianza.

Ne è la riprova la stratificazione nel nostro tessuto economico delle popolazioni migranti, a partire dal territorio del Lazio. I lavori più umili, più disagiati, più sfruttati sono quelli svolti dai migranti, comunitari ed extracomunitari. Interi settori, come quello dell'assistenza alla persona, sono appannaggio di lavoratori immigrati, con una presenza femminile quasi esclusiva, con tutto il portato che tale condizione comporta (sullo sfruttamento

di genere del lavoro migrante bisognerebbe aprire un capitolo a se stante). L'esercito di riserva, di marxiana memoria, trova nella condizione descritta la propria declinazione postmoderna.

L'impegno della Cgil per l'affermazione dei diritti dei lavoratori immigrati assume pertanto una valenza generale, per le motivazioni addotte in precedenza: la conquista dei diritti per i lavoratori immigrati diventa una battaglia a favore di tutto il mondo del lavoro.

Quando parliamo di democrazia e della sua crisi, ci riferiamo esattamente a quanto precedentemente esposto, soprattutto in merito all'idea, sempre più in auge, secondo la quale l'esigibilità dei diritti universali, anche quelli costituzionalmente definiti, si conforma secondo una geometria variabile, rispetto alla quale i *non nativi*, sono tollerati e sfruttati nei campi, sulle impalcature, accanto ai nostri anziani, ma non diventano mai depositari effettivi di diritti.

## 18.2 La rete Romaccoglie

Proprio partendo dalle considerazioni esposte, abbiamo convenuto, come Cgil di Roma e Lazio, di affrontare la problematica dell'accoglienza per i richiedenti asilo e protezione internazionale (da ora, accoglienza) attraverso modalità diverse da quelle in uso, che fossero in condizione, allo stesso tempo, di relazionarci a una parte importante del mondo dell'associazionismo romano impegnato sui temi dei migranti; di cogliere i nessi fra le politiche e le normative europee e quelle del nostro paese<sup>1</sup>; di definire e condire una proposta di riforma del sistema dell'accoglienza a Roma.

Nasce da queste premesse la rete *Romaccoglie*,<sup>2</sup> insieme di associazioni laiche che hanno in comune la condizione di non essere impegnate nella gestione diretta dell'accoglienza a Roma.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Il Regolamento di Dublino III è entrato in vigore il 19 luglio 2013. Si basa sullo stesso principio dei due precedenti regolamenti: il primo Stato membro in cui vengono memorizzate le impronte digitali o viene registrata una richiesta di asilo è responsabile della richiesta d'asilo di un rifugiato.

<sup>2</sup> La rete *Romaccoglie* è composta da 15 associazioni: A Buon Diritto, Action, Adif, Ala, Arci Roma, Asgi, Baobab Experience, Esc/Infomigranti, Focus Casa dei Diritti Sociali, La Strada, LasciateCI Entrare, Libera Roma, Lunaria, Resistenze Meticce, Senza Confine.

<sup>3</sup> Con la sola eccezione dell'Arci, che tuttavia svolge in tal senso un'attività residuale e caratterizzata da forme di microaccoglienza.

Il lavoro in rete, durato diversi mesi, ha avuto, come primo obiettivo, quello di definire una proposta di riforma del sistema da presentare ai candidati sindaco alle elezioni amministrative per il comune di Roma,<sup>4</sup> consapevoli che, oltre alle problematiche tipiche dei sistemi di accoglienza, la Capitale scontasse anche gli effetti devastanti dell'indagine chiamata *Terra di mezzo*, nota ai più come *Mafia Capitale*.

La città metropolitana di Roma contava, al 1° gennaio 2015, 523.957 residenti stranieri (12,1% popolazione totale), dei quali l'età media era di soli 35,7 anni (solo il 3,1% di età superiore ai 65 anni). Il 55% dei residenti stranieri proveniva da paesi europei (solo i residenti provenienti dalla Romania erano 176.077). Il tasso di natalità della popolazione straniera si attestava al 15,1%, contro il 7,4 della popolazione italiana. Gli occupati stranieri erano inseriti prevalentemente nei settori degli alberghi e ristoranti (12,2%), del commercio (9,9%) e, soprattutto, nei servizi alla persona (42,3%). Il 45% dei lavoratori stranieri era occupato in attività non qualificate (a fronte del 7,4% degli italiani)<sup>5</sup>.

Abbiamo ritenuto utile riproporre alcuni dati di riferimento, per offrire un quadro, seppure parziale, del fenomeno migratorio nella Capitale e dare concretezza alle problematiche del sistema di accoglienza romano, sottolineando quegli aspetti di contesto nel quale esso si colloca.

In primo luogo, si coglie la caratteristica strutturale relativa ai residenti non nativi, che oramai sono parte integrante del tessuto sociale ed economico. In secondo luogo, è interessante notare il contributo che essi danno all'incremento demografico e la media di età molto bassa, fatti entrambi rilevanti per lo sviluppo del territorio; in terzo luogo, possiamo facilmente evincere dai dati quanto il lavoro migrante sia abbondantemente utilizzato per attività poco qualificate, che tendenzialmente i lavoratori autoctoni si rifiutano di svolgere.

Naturalmente, risulta difficile affrontare i temi dell'accoglienza a Roma senza fare riferimento all'indagine *Mondo di Mezzo*, che due anni fa scosse dalle fondamenta l'intero sistema. Non è questa la sede per affrontare nel dettaglio i contenuti dell'inchiesta, anche perché attualmente in corso, ma

<sup>4</sup> L'iniziativa si è svolta il 21 aprile 2016, alla presenza dei candidati sindaco Stefano Fassina (Sinistra per Roma) e Roberto Giachetti (Pd). Virginia Raggi (M5s), poi divenuta sindaco, non ha neppure risposto all'invito.

<sup>5</sup> I dati statistici sono tratti dal Dossier statistico immigrazione 2016 del centro studi e ricerche Idos.

è utile ricordare l'impatto che ha avuto nella delegittimazione delle politiche pubbliche di accoglienza. Nella polemica scatenata al tempo dell'avvio dell'inchiesta, quello dei costi economici dell'accoglienza è stato certamente uno degli argomenti più dibattuti. È di tutta evidenza che l'approccio odioso e speculativo che è emerso dall'inchiesta, ha costituito il tratto caratteristico del rapporto fra politica (in modo decisamente trasversale) e parte del mondo della cooperazione romana, laica e cattolica. Il rischio più grande che si corre è proprio quello di rafforzare un sentimento di avversione a ogni forma d'intervento pubblico a favore dei rifugiati, fermando l'attenzione sugli elementi quantitativi dell'intervento, senza naturalmente indagare sull'uso fatto delle risorse economiche impiegate, sulla provenienza di queste<sup>6</sup>, sul contributo dato dai lavoratori migranti in termini di entrate fiscali e contributive<sup>7</sup>.

Inoltre, è bene ricordare, che in termini d'impatto, la percentuale di rifugiati, rispetto al numero complessivo della popolazione immigrata presente sul nostro territorio è pari a circa il 2% e che, rispetto alla popolazione complessiva dell'area della capitale, la stessa scende allo 0,25%.

Se mettiamo insieme i dati relativi al lavoro, all'impatto economico dell'immigrazione, al rapporto fra popolazione residente e rifugiati, comprendiamo meglio come intorno al tema dell'accoglienza si sia progressivamente costruita una narrazione menzognera e fuorviante, alimentata artatamente dalla destra politica, che ha fatto leva soprattutto sullo stato di difficoltà e disagio – dovuto in larga parte agli effetti della crisi economica – della popolazione nativa.

Non basta, tuttavia, denunciare la disinformazione o la strumentalità che c'è intorno alla rappresentazione dell'accoglienza, ma diventa necessario comprendere e affrontare il grave disagio che colpisce le popolazioni (soprattutto periferiche) della Capitale.

Per questo riteniamo che l'impegno per i diritti dei migranti, a qualsiasi titolo, debba necessariamente allargarsi all'intera popolazione romana, con un'attenzione specifica alle aree di sofferenza e di emarginazione, affinché il processo d'inclusione risulti realmente efficace.

<sup>6</sup> La gran parte delle risorse economiche impiegate provengono da fondi europei.

<sup>7</sup> Il rapporto 2015 sull'economia dell'immigrazione, redatto dalla Fondazione Leone Moressa, indica in 16,5 mld di euro i benefici goduti dallo Stato italiano in termini di entrate fiscali, contributive, Pil provenienti dai lavoratori e imprenditori immigrati e in 12,5 mld i costi complessivi a loro favore, con un saldo positivo di 3,0 mld.

Per comprendere meglio quanto detto, basterebbe osservare la collocazione dei centri di accoglienza sul territorio romano, e registrare l'addensamento illogico che c'è nel quadrante est della città. Ed è proprio dalla mappatura dei centri di accoglienza che nascono i primi nostri interrogativi e la necessità di approfondirne le caratteristiche e i contenuti.

Durante tutto il lavoro di ricognizione, il primo elemento che ha catturato la nostra attenzione è stato quello relativo alla mancanza di trasparenza del fenomeno nel suo complesso. Muovendo dall'approccio emergenziale, sostanzialmente fuorviante, si è scelto di far calare dall'alto le decisioni in merito all'allocazione dei centri, senza alcun coinvolgimento reale delle popolazioni residenti e delle istituzioni di prossimità, né tantomeno delle molte soggettività che operano proficuamente in materia, in alcuni casi addirittura in modo sostitutivo delle istituzioni preposte<sup>8</sup>.

Il secondo elemento, legato al primo, è stato proprio quello della concentrazione dei centri in aree specifiche (tutte periferiche) della città. Considerando che il meccanismo di affidamento è fondato sostanzialmente sulla disponibilità da parte dell'ente gestore di strutture dove ospitare i richiedenti asilo, si è determinata una concentrazione di centri di accoglienza in capo a pochi enti, evidenziando in alcuni casi anche rapporti sospetti con il mondo della criminalità organizzata.

Il terzo elemento, che noi riteniamo centrale, attiene alla funzione del sistema di accoglienza. Nell'immaginario collettivo si opera una sorta di *disumanizzazione* della percezione dei migranti, immaginandoli come un tutto indistinto e per i quali le sofferenze subite e l'ostilità che spesso devono affrontare nei paesi ospitanti non siano elementi sufficienti per dedicarvi con serietà progetti, risorse, politiche. L'impressione che ne emerge è quella di un tipo di accoglienza che diventa assistenza, rivolta quasi esclusivamente a soddisfare i bisogni primari (riparo, cibo, vestiti, assistenza sanitaria). In realtà, a una lettura più attenta del fenomeno emerge immediatamente la sua complessità, trattandosi di donne, uomini e minori che provengono da storie drammatiche e da un *viaggio della speranza* spesso trasformatosi in dramma<sup>9</sup>. Proprio per la drammaticità delle storie personali, si registra fra i rifugiati una percentuale di patologie di natura psichica molte volte superiore alla media italiana. Poniamo un caso ipotetico, nel quale isoliamo un singo-

<sup>8</sup> È il caso di *Baobab experience*, associazione di volontari che gestiscono, assieme ad altre associazioni di volontari, l'accoglienza dei cosiddetti migranti transitanti, ossia di coloro che approdano sul nostro territorio, ma che hanno come destinazione un altro paese europeo.

lo individuo e gli offriamo tutta l'assistenza necessaria, relativamente ai bisogni primari; sicuramente avremmo fatto un buon servizio di natura *assistenziale*, ma non avremmo raggiunto quello che dovrebbe essere l'obiettivo centrale del sistema di accoglienza: l'inclusione. Spesso utilizziamo questo termine senza soffermarci con attenzione sul suo significato. Per operare un reale ed efficace processo d'inclusione dei rifugiati nel tessuto economico e sociale del nostro paese, è indispensabile offrire tutti gli elementi utili affinché essi conquistino un soddisfacente grado di autonomia<sup>10</sup>. Soltanto attraverso la conquista dell'autonomia si potrà operare un vero processo inclusivo, in modo da poter affrontare con minore problematicità il crescente grado di ostilità che si va manifestando nel nostro paese nei confronti dei temi legati ai processi migratori.

Prima di proseguire con la esposizione della proposta della rete *Romaccolle*, riteniamo utile offrire un quadro del complessivo sistema dell'accoglienza sedimentatosi sul nostro territorio, anche per cogliere al meglio gli spunti che vi proporremo in seguito. Senza addentrarci nella stratificazione di sigle utilizzate negli ultimi anni per identificare la tipologia dei diversi centri di accoglienza a livello nazionale, possiamo dire che sul nostro territorio ne insistono due<sup>11</sup>.

La prima, concerne la cosiddetta prima accoglienza e ha la funzione di accogliere i rifugiati provenienti dalle ondate di sbarchi o dalle rotte via terra. È utile specificare che la sola motivazione in grado di giustificare l'esistenza dei Cas<sup>12</sup>, come proveremo meglio a motivare in seguito, è la condi-

<sup>9</sup> Negli ultimi 10 anni, il viaggio in mare di centinaia di migliaia di migranti verso le nostre coste ha lasciato sul fondo del Mediterraneo circa 30.000 morti.

<sup>10</sup> È di tutta evidenza che il processo di conquista dell'autonomia è difficile e lungo, composto da molteplici fattori di diversa natura. È altrettanto evidente che il fattore centrale attiene alla capacità degli individui e delle famiglie di potersi sostenere in modo autonomo, senza sussidi di alcun genere. È il lavoro, dunque, l'obiettivo primario che dovrebbe avere il sistema dell'accoglienza. Ad oggi, possiamo dire che soltanto una minoranza (intorno al 6%) delle persone entrate nel sistema di accoglienza è inserito all'interno del mondo del lavoro.

<sup>11</sup> Sul territorio regionale insistono anche altre due tipologie, che possiamo considerare spurie. La prima è costituita dal Cara (Centro assistenza richiedenti asilo) di Castelnuovo di Porto, una sorta di mega centro per la prima accoglienza, che conta circa 800 ospiti; la seconda, attiene al Cie (Centro identificazione ed espulsione) di Ponte Galeria, un vero e proprio centro di detenzione che per sua stessa natura si colloca ai margini del sistema giuridico italiano (Legge Turco/Napolitano), che la Cgil sta chiedendo da anni di chiudere a fronte della permanente violazione dei diritti umani e della dignità della persona.

<sup>12</sup> Centri di Accoglienza Straordinaria

zione di emergenza nella quale si trova il nostro paese. Senza soffermarci sulla inadeguatezza del concetto generale, basti ricordare che il termine emergenza rimanda a una condizione di imprevedibilità. Considerando che il fenomeno dei rifugiati si è sviluppato nel corso di un quindicennio, risulta arduo parlare ancora di emergenza. Sarebbe un po' come meravigliarsi del fatto che con la bella stagione i *viaggi della speranza* si moltiplicano rispetto all'inverno. È evidente che non si tratta di disattenzione, ma di una vera e propria volontà politica. Grazie al dichiarato stato emergenziale, il ministero dell'interno ha la totale discrezionalità nell'allocazione dei Cas, senza avere nessun dovere sostanziale verso le istituzioni di prossimità, secretando, di fatto, tutta la gestione dei bandi e degli affidamenti<sup>13</sup>.

La seconda, attiene a quello che dovrebbe essere il modello del sistema di accoglienza, che sulla carta ha diversi spunti condivisibili, ma che sul territorio romano non di rado si confonde con i Cas. Stiamo parlando dello Sprar<sup>14</sup>, ossia di quel sistema di seconda accoglienza che avrebbe il compito di accogliere i richiedenti asilo/protezione internazionale e fornirgli tutti gli strumenti utili a raggiungere la propria autonomia.

L'attenzione del lavoro di approfondimento della rete *Romaccoglie*, si è incentrata dunque sulla distribuzione e sul funzionamento dei Cas e degli Sprar.

A questo proposito, riteniamo di primaria importanza il metodo di lavoro seguito nell'elaborazione della proposta di riforma del sistema di accoglienza romano.

La Cgil di Roma e Lazio, facendosi promotrice della rete *Romaccoglie*, ha introdotto una metodologia di analisi delle criticità e di elaborazione delle proposte, fondata sul lavoro di gruppo e sull'approccio paritario nella discussione; ogni soggetto costituente la rete contava per uno, a prescindere dalle caratteristiche e dimensioni del soggetto stesso, nel tentativo di far emergere le specifiche competenze e di conferire al lavoro una base di serietà, tanto nell'analisi, quanto nella proposta.

<sup>13</sup> In realtà, con la proclamazione dell'emergenza Nord Africa nel 2011 (Ena), si è dato luogo all'avvio delle politiche governative emergenziali fondate su grandi centri di accoglienza. Nel 2014, con la Conferenza unificata Stato, Regioni, Enti locali, viene lanciato il Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, con l'obiettivo di superare l'approccio emergenziale, la proliferazione dei grandi centri e la distribuzione dei rifugiati su tutto il territorio nazionale. Come spesso accade, la distanza che siamo costretti a registrare fra le indicazioni normative e la loro concreta attuazione, sul territorio romano rischia di diventare incolmabile. L'attuale sistema di accoglienza si fonda sul recepimento della Direttiva europea sull'immigrazione, così come recepita dal d.lgs. n. 142 del 2015.

<sup>14</sup> Sistema di Protezione richiedenti asilo e rifugiati.

### 18.3 Le proposte della rete *Romaccoglie*

I gruppi individuati sono quattro: 1) Lavoro e professionalità; 2) Le commissioni territoriali; 3) Bandi, sistemi di controllo, sistemi di accreditamento; 4) Strutture pubbliche, accoglienza e rapporto con il territorio. Di seguito, riportiamo la sintesi dei lavori svolti nei mesi scorsi, che caratterizzano la proposta di *Romaccoglie*.

#### 1) Lavoro e professionalità

##### LE CRITICITÀ

*Il trattamento dei lavoratori da parte degli enti gestori.* La collocazione di settori sempre più consistenti e importanti della pubblica amministrazione al di fuori del proprio ambito di gestione diretta (processi di esternalizzazione dei servizi), ha determinato, in molti casi, condizioni di lavoro povero e mal tutelato, una scarsa qualità dei servizi e scarsa trasparenza nel sistema degli appalti. Il trattamento delle lavoratrici e dei lavoratori nel rapporto con gli Enti gestori rappresenta una delle maggiori criticità soprattutto per quanto riguarda l'applicazione del Ccnl, la regolarità dei pagamenti, l'individuazione, l'utilizzo e il mancato riconoscimento delle professionalità.

*Tutele sanitarie.* Si rileva un'insufficienza o assenza di tutele sanitarie adeguate per gli operatori, considerando che si tratta di un lavoro ad alto rischio, e l'assenza, nella maggior parte dei casi, della supervisione a livello psicologico per evitare casi di *burn-out*, rischio molto alto e frequente per chi lavora in questo settore.

*Rapporto sbilanciato tra operatori e ospiti.* Le condizioni pessime di lavoro degli operatori che caratterizzano molti servizi di accoglienza, ostacolano la costruzione di percorsi per l'autonomia degli ospiti. Tra i fattori che concorrono a determinare questo circolo vizioso vi è lo squilibrio esistente tra il numero di operatori e quello degli ospiti.

##### LE PROPOSTE

*Riconoscimento delle figure professionali che operano nell'accoglienza.* La valorizzazione del lavoro e della professionalità degli operatori è una condizione indispensabile per il buon funzionamento del sistema di accoglienza. Si propone il riconoscimento della figura dell'operatore dell'accoglienza che possieda conoscenze e competenze in materia ed esperienza nel setto-

re; la valorizzazione della figura del mediatore interculturale; l'utilizzo al meglio della figura dello psicologo/sociologo.

*Garanzia di una formazione continua.* Per tutti questi profili professionali va prevista una formazione di partenza adeguata e una formazione continua attinente al lavoro svolto a carico degli enti promotori, in modo da assicurare un servizio di qualità grazie a un organico sempre aggiornato e preparato.

*Monitoraggio e controllo* in itinere *ed ex post*. Il rispetto dei Ccnl e della normativa in materia di tutela del lavoro dovrebbe essere oggetto specifico dei controlli in itinere ed ex post dei servizi erogati, anche in concerto e in collaborazione con le Oo.Ss. dei lavoratori.

*Definizione della clausola sociale.* La definizione della c.d. clausola sociale riveste un ruolo prioritario, garantendo la continuità della prestazione lavorativa e la tutela occupazionale che al momento non viene garantita nei casi di avvicendamento dell'ente gestore.

*Un rapporto equilibrato tra numero di operatori e di ospiti.* La definizione precisa e adeguata del *rapporto numerico tra operatori e ospiti* modificherebbe strutturalmente il funzionamento del sistema di accoglienza e favorirebbe un rapporto tra operatori e ospiti basato su cooperazione e dialogo, al fine della costruzione condivisa di progetti e della promozione dell'autonomia, lavorando sull'inserimento nel tessuto sociale e sulla costruzione di reti con il territorio.

*Ripensare il sistema pubblico dell'accoglienza.* Si potrebbe infine avviare una riflessione sul processo di internalizzazione dei Centri di accoglienza, nella consapevolezza che tale argomento non può che iscriversi nell'ambito più generale di una riflessione sulla sedimentazione progressiva dei processi di esternalizzazione compiuti dalla pubblica amministrazione ed essere valutato considerando come elementi prioritari la qualità dei servizi, la tutela occupazionale e il più efficiente utilizzo delle risorse pubbliche.

## 2) Le commissioni territoriali

### LE CRITICITÀ

*Composizione.* La composizione delle Commissioni è un punto particolarmente delicato e dolente, non essendo chiaro quali siano esattamente i criteri che presiedono a essa e il ruolo di ciascun componente.

*Tempi di decisione.* L'incertezza dei tempi di decisione e il loro prolungamento in caso di ricorso contro un eventuale diniego determinano un aggra-

vio dei costi del sistema di accoglienza e un ritardo dei percorsi d'inclusione.

*Preparazione ai colloqui inadeguata.* I gestori dei centri di accoglienza sottovalutano l'importanza che riveste la preparazione dei richiedenti asilo al colloquio con la Commissione, non investendo le risorse e le competenze necessarie.

*Scarsa formazione dei membri e degli operatori dei centri di accoglienza.*

## LE PROPOSTE

*Ampliamento del numero e dell'organico delle Commissioni operanti su Roma.*

A supporto del lavoro delle Commissioni potrebbe intervenire il personale pubblico, in mobilità volontaria, da reperire all'interno dei più generali processi di mobilità fra strutture pubbliche (si pensi alle province).

*Esatta definizione dei criteri di composizione delle Commissioni e del ruolo assegnato ai singoli membri.*

*Investimento da parte degli enti gestori di competenze e risorse adeguate nella preparazione dei richiedenti protezione al colloquio della Commissione.*

### 3) Bandi, sistemi di controllo, sistemi di accreditamento

#### LE CRITICITÀ

*Progressiva intensificazione del processo di esternalizzazione dei servizi sociali.*

Esso è determinato in primo luogo (ma non solo) dai tagli alla spesa pubblica e in particolare sociale imposti a livello nazionale ed europeo.

*Approccio emergenziale.* La mancata pianificazione di un sistema nazionale di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati, capace di far fronte alla domanda esistente, è all'origine dell'approccio emergenziale che ha caratterizzato le politiche di accoglienza in particolare dal 2011 in poi e causato la coesistenza di due sistemi paralleli di affidamento dei servizi: quelli «ordinari» (Sprar, Cara) e quelli «straordinari» (Cas).

*Affidamento dei servizi per brevi periodi (8 mesi, 1 anno).* Non sono rispettate le indicazioni contenute nelle *Le Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali* pubblicate dall'Anac con Delibera n. 32 del 20 gennaio 2016 che suggeriscono un arco temporale (3 anni) per gli affidamenti dei servizi.

*Sistema di pagamento.* L'incertezza e il ritardo dei tempi di pagamento comportano tensioni finanziarie che spesso causano l'abbassamento della qualità dei servizi, il peggioramento delle condizioni di accoglienza, la tardiva o la mancata retribuzione degli operatori.

*Mancanza di un sistema di monitoraggio e controllo dei servizi adeguato, efficiente, trasparente.* Manca un riscontro dei servizi di accoglienza erogati che consenta, anche attraverso lo strumento dei bilanci sociali, una valutazione della qualità dell'accoglienza in termini di efficacia degli interventi di inclusione e di orientamento sociale, la verifica della garanzia dei diritti dei lavoratori, il riconoscimento delle loro qualifiche e competenze, del rispetto del contratto nazionale di lavoro e della clausola sociale, della tutela della loro salute.

*Sistemi di accreditamento e disciplina dei requisiti di accesso inadeguati.* Mancata esclusione delle cooperative coinvolte nelle indagini di Mafia capitale dall'accesso ai bandi di appalto dei servizi, verifica insufficiente dei requisiti anti-mafia individuali dei rappresentanti legali; inadeguata valorizzazione della qualità dei servizi offerti; progressiva concentrazione della gestione dei servizi nelle mani di pochi enti di grandi dimensioni e primato del criterio di offerta economicamente più vantaggiosa a discapito del rispetto degli standard di qualità e dei diritti sul lavoro sono le criticità principali.

## LE PROPOSTE

*Escludere la spesa sociale dal patto di stabilità*<sup>15</sup>. Occorre garantire risorse sufficienti a far fronte alla domanda sociale esistente espressa complessivamente dai cittadini italiani e stranieri.

*Il ruolo d'indirizzo e coordinamento dei servizi deve essere pubblico e gestito dall'ente locale.* La formula della co-progettazione, frutto della collaborazione tra enti pubblici e soggetti di terzo settore, potrebbe favorire progetti innovativi e di alta qualità.

*Riforma del sistema di affidamento dei servizi.* I criteri del massimo ribasso e dell'offerta economicamente più vantaggiosa dovrebbero essere sostituiti da criteri che premiano la qualità sociale e la sostenibilità dei servizi di accoglienza.

*Recupero e valorizzazione del patrimonio pubblico a uso sociale.* Consentirebbe di incorporare dai bandi l'individuazione e la messa in opera delle strutture di accoglienza e di rimuovere uno dei fattori che favoriscono la corruzione e il cattivo utilizzo delle risorse pubbliche.

<sup>15</sup> Medesimo concetto è stato espresso nel Protocollo d'intesa sottoscritto da Cgil, Cisl, Uil di Roma e Lazio e Regione Lazio - Assessorato Politiche sociali, in data 27 gennaio 2017, affermando che: «*le parti condividono la necessità di mettere in campo ogni utile iniziativa per collocare la spesa sociale fuori dal Patto di Stabilità ...*».

*Trasparenza delle gare di appalto, delle convenzioni stipulate, delle attività di monitoraggio e di controllo dei servizi.* È la condizione indispensabile per «liberare» il sistema di accoglienza metropolitano dai fenomeni di corruzione, garantire una gestione di qualità dei servizi e il corretto impiego delle risorse pubbliche. Significa: libero accesso di soggetti terzi agli atti pubblici che intervengono nella procedura di affidamento dei servizi e alle strutture di accoglienza.

*Sistema dei requisiti di accesso ai bandi.* I requisiti di accesso ai bandi per qualsiasi tipologia di accoglienza devono prevedere la garanzia degli standard minimi di qualità dei servizi erogati. In ogni caso devono essere garantiti: la mediazione linguistico-culturale; l'orientamento e accesso ai servizi del territorio, la formazione e riqualificazione professionale; l'orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo, abitativo, sociale e legale; la tutela psico-socio-sanitaria. Requisiti richiesti: la pregressa idoneità delle strutture di accoglienza utilizzate, l'applicazione dei Ccnl, l'effettivo impiego di tutte le figure professionali previste, l'invio di curricula firmati e datati da parte degli operatori, un rapporto equilibrato tra numero di operatori impiegati e numero di richiedenti asilo ospitati, idonee e dettagliate procedure finalizzate a garantire la effettiva tracciabilità dei flussi finanziari, il rispetto degli obblighi di trasparenza e anticorruzione.

*Un monitoraggio e un controllo efficace che coinvolga i migranti.* Potrebbe essere svolto da una commissione mista composta da rappresentanti dell'ente locale, di organizzazioni indipendenti della società civile e dei migranti. Dovrebbe riguardare l'effettività dell'erogazione e il livello di qualità dei servizi, il rispetto dei diritti dei lavoratori e degli obblighi di trasparenza e anticorruzione.

#### 4) Strutture pubbliche, accoglienza e rapporto con il territorio

##### LE CRITICITÀ

*Standard sistema Cas e Sprar a Roma.* Le strutture Cas sono nate nell'ambito del piano sull'accoglienza dei migranti concordato nella seduta del 10 luglio 2014 come «Eventuali soluzioni attivate in via d'urgenza che dovranno avere un ruolo residuale e comunque tendere ai requisiti del modello Sprar» e sono contraddistinte da una scarsa trasparenza e standard qualitativi bassi. La rete Sprar invece si differenzia a Roma per un sistema molto critico, visto il recente ampliamento avvenuto solo su carta, procedendo con l'incorporamento di strutture utilizzate per l'Ena e mai adeguate.

*Approccio emergenziale e scarsa governance.* Le politiche di accoglienza in Italia e a Roma sono centralizzate e prive di programmazione, non favoriscono una *governance* di prossimità dei processi di inclusione, lasciando al caso la fioritura dei centri e la gestione degli stessi, ma anche tutto ciò che si muove attorno, o che ne rimane al di fuori. In questo quadro nel corso degli ultimi anni si è venuto a formare un mondo parallelo che viene regolato dalle istituzioni in termini di controllo, ma non di accoglienza e che si caratterizza in «zone d'ombra» dove si collocano i richiedenti asilo esclusi, i transitanti e i rifugiati e oggi i «respinti differiti», formando quel cosiddetto mondo *dell'accoglienza informale* per il quale la politica non si pone alcun problema.

## LE PROPOSTE

*Inclusione urbana: le città sono il nodo e lo snodo delle politiche dell'inclusione.*

Come è noto, il fenomeno migratorio è uno dei processi strutturali della globalizzazione e rappresenta una delle modalità attraverso cui si realizza la «localizzazione del globale». Tale localizzazione riguarda soprattutto le città, dove la grande maggioranza degli immigrati va a insediarsi e, lo ripetiamo, sono le città ad assorbire le maggiori quote di immigrazione. Devono (dovrebbero) essere gli Enti locali, dunque, i principali garanti e gestori delle politiche di *inclusione sociale*, anche per la storica funzione svolta da tali istituzioni nell'organizzazione ed erogazione dei servizi diretti ai cittadini, verso un decentramento delle politiche e degli strumenti dell'integrazione: dal territorio della cittadinanza alla cittadinanza territoriale.

### *Alcune proposte*

*Decentramento ai municipi della governance* dell'accoglienza, attraverso la partecipazione di diversi attori sociali, con una particolare attenzione ai soggetti vulnerabili e favorendo una accoglienza diffusa.

*Creazione di reti tra i servizi* e valorizzazione dei percorsi di conoscenza e inserimento, attraverso la messa in rete dei progetti e dei risultati raggiunti in termini di buone prassi, dedicando attenzione all'inserimento, alla formazione e a momenti di incontro interculturali.

*Sperimentazione di nuove forme di accoglienza* e attivazione di progetti che mirino particolarmente all'autonomia, dopo il periodo di accoglienza standard, attraverso la ricerca di affitti accessibili, di percorsi di *cohousing* incoraggiando la nascita di comunità solidali in modo economicamente sostenibile, e ancora di forme alternative di accoglienza, come quella diffusa in famiglia.

*Sulla questione centrale relativa all'utilizzo del patrimonio comunale*, ma anche pubblico statale e privato, sarebbe opportuno riferirsi a esperienze in corso in altre città del paese per stimolare l'apertura di un grande laboratorio per la gestione diffusa e partecipata degli immobili di proprietà pubblica, superando la delibera 140/15.

## 18.4 Conclusioni

Tuttavia, l'attività della rete *Romaccoglie* non si è caratterizzata esclusivamente per l'attività di analisi e proposta, così come sopra rappresentata. L'intreccio delle diverse esperienze e soggettività ha portato a una relazione costante e a una vera e propria contaminazione politica fra i diversi soggetti. Oltre all'iniziativa già menzionata del 21 aprile 2016, molti dei componenti la rete hanno aderito e partecipato alla manifestazione promossa da *Baobab Experience* sui temi dell'accoglienza e dei c.d. transitori del 17 dicembre 2016 (ca. 5.000 partecipanti). La rete, come soggetto unitario, ha invece promosso un presidio il 25 gennaio 2017, per contrastare i contenuti del pacchetto sicurezza proposto dal Governo, al quale hanno aderito numerose realtà sociali e partiti. Dal 16 al 27 gennaio la Cgil di Roma e Lazio, d'intesa con i volontari di *Baobab Experience*, ha ospitato per la notte, nei locali adibiti ordinariamente alle riunioni del Direttivo regionale circa 25 migranti al giorno, in transito presso la stazione Tiburtina. Infine, *Baobab Experience*, su richiesta della Cdl di Rieti, Valle dell'Aniene, Roma Est, ha fornito e distribuito coperte agli abitanti di Montereale e Capitignano (Rieti), già colpiti dal sisma dei mesi scorsi e oggi piegati dall'emergenza freddo e neve.<sup>16</sup>

In buona sostanza, ci piace intendere il lavoro della rete *Romaccoglie* come una buona pratica, come una metodologia relazionale e politica in grado di produrre *piattaforme* e conseguente *vertenzialità*, fuori dagli schemi tradizionali. La contaminazione con soggettività diverse dalla nostra – non nuova nella storia della Cgil – rappresenta, tuttavia, nell'esperienza romana, la possibilità di declinare il tema della rappresentanza in chiave evolutiva, tenendo sempre presente la valenza generale del portato confederale e le diverse possibilità da mettere in campo per ricostruirla in chiave partecipativa.

<sup>16</sup> Riteniamo che l'iniziativa indicata vada oltre la semplice solidarietà, ricoprendo una valenza politica straordinaria: le coperte raccolte per i migranti sono state rese disponibili per le popolazioni terremotate. Non solo si supplisce alle carenze del sistema pubblico, ma si testimonia che lo stato di bisogno non ha nazionalità, né colore.



## Capitolo 19

### Comunicare l'immigrazione. Rappresentazioni sociali e pregiudizi

*di Antonia Marraffa*

In questo periodo di profondi mutamenti economico-sociali, l'incremento dei flussi migratori è il risultato dell'integrazione europea e della globalizzazione, con i suoi vantaggi e le sue contraddizioni.

In Italia risiedono oltre 5 milioni di immigrati; i dati Istat dicono che essi rappresentano circa l'8% della popolazione totale e molti sono i giovani. Secondo il Rapporto annuale della Fondazione Leone Moressa (2016), nel 2015 gli italiani in età lavorativa rappresentavano il 63, 2%, mentre tra gli stranieri la quota raggiungeva il 78,1%. Gli anziani italiani erano il 23,4% e solo il 3% tra gli immigrati. La loro provenienza è particolarmente varia: Romania, Albania, Marocco, Cina, Ucraina e Filippine. Tendono a concentrarsi al Centro-Nord, soprattutto in Emilia Romagna, Lombardia, Umbria, Lazio e Toscana. Essi rappresentano un segmento non trascurabile del mercato del lavoro: sono circa 2 milioni e lavorano soprattutto in settori quali agricoltura, edilizia, servizi alle persone, settori, quindi, a cui la popolazione autoctona non si rivolge più.

Da questi dati risulta piuttosto evidente l'impatto economico della popolazione straniera. I lavoratori migranti, sempre secondo i dati della Fondazione Leone Moressa, hanno versato all'Istituto per la Previdenza Sociale contributi previdenziali pari a 10,9 miliardi e hanno prodotto Irpef per 6,8 miliardi, dichiarando redditi per 46,6 miliardi e generando un Pil per 127 miliardi. Inoltre, 550 mila imprese immigrate producono 96 miliardi di Valore aggiunto. Questi dati ci confermano che gli immigrati, oltre a essere dei lavoratori necessari e produttori, contribuiscono in maniera sostanziale allo sviluppo e all'economia del nostro paese.

L'immigrazione è sempre più un fenomeno complesso che richiede un

costante cambiamento e un importante processo di accoglienza e inclusione. Non è possibile, quindi, continuare a parlare di emergenza, poiché è evidente quanto il fenomeno sia strutturale e quanto esso costituisca un'importante risorsa per il nostro paese.

Il fenomeno migratorio interessa il nostro paese da poco più di trent'anni.

Tra il XIX e XX secolo eravamo noi italiani a emigrare, inseguendo un sogno e pronti a cogliere le opportunità che si presentavano. Tra il 1960 e i primi anni settanta la rotta dei flussi migratori cambiò. Alcuni paesi subiscono in questo periodo, un forte processo di industrializzazione, che li rende nuova meta di flussi di migrazione. Fra questi anche l'Italia, che si trasforma, così, da terra di emigrazione a terra di immigrazione.

In un momento storico di profondi mutamenti economico-sociali, contraddistinti da diffusi e crescenti sentimenti di sfiducia, smarrimento e incertezza (Bauman Z., 2006), questa inversione di rotta non si è realizzata in maniera progressiva: è esplosa in maniera inaspettata e tutto questo ha fatto sì che nell'immaginario collettivo questo fenomeno venisse percepito come «invasivo» e «problematico».

## 19.1 Rappresentazioni sociali e immigrazione

La presenza dell'immigrazione e degli immigrati nella trattazione pubblica contribuisce a riplasmare frequentemente la percezione che ognuno di noi ha di se stesso e dell'ambiente circostante, generando un processo di elaborazione e costruzione di una rappresentazione condivisa che, diventando *sensus commune* conduce alla realizzazione della conoscenza di oggetti complessi. Tale processo rientra nelle teorizzazioni delle rappresentazioni sociali.

Emile Durkheim fu il primo studioso a utilizzare il termine *rappresentazione* in Sociologia nell'elaborazione delle *rappresentazioni collettive* (1989), che si trovano alla base di ogni giudizio umano. La conoscenza degli studi durkheimiani sembra essere stato il punto di partenza del modello teorico delle rappresentazioni sociali di Serge Moscovici (2005), che a oggi risulta essere uno dei paradigmi più noti delle scienze sociali, utilizzato per lo studio di temi socialmente rilevanti tra cui, appunto, anche il fenomeno dell'immigrazione. A differenza di Durkheim, che con il termine *collettiva* definì un processo più statico, poco mutabile e flessibile Moscovici utilizzò il termine *sociale* per definire un fenomeno più fluido, dinamico e modificabile.

Le rappresentazioni sociali rendono familiari e comprensibili determinati concetti, legandoli a una o più immagini e possono essere quindi considerate un esito socialmente condiviso di idee, valori e credenze (Galli I., 2006). In questa accezione le rappresentazioni difficilmente si cristallizzano in forme istituzionalizzate così come, invece, sosteneva Durkheim. Moscovici definisce le rappresentazioni sociali come sistemi cognitivi, con una loro logica e linguaggio, attraverso i quali gli individui di una società costruiscono la realtà sociale.

Si può così parlare di una *conoscenza socialmente elaborata e partecipata*, che concorre alla *costruzione della realtà sociale* e designa una forma di *pensiero sociale*. Ciò significa che le rappresentazioni sociali vengono create e ricreate dalle persone nel corso dell'interazione reciproca. Le persone e i gruppi creano le rappresentazioni sociali nel corso della comunicazione, interagendo con gli altri. Una volta create, le rappresentazioni non rimangono isolate ma, circolando, si fondono l'una con l'altra dando vita a nuove rappresentazioni e fornendo così un senso comune alla realtà.

Esse si formano attraverso due processi: l'*ancoraggio* e l'*oggettivazione*.

L'*ancoraggio* è un processo che permette l'assimilazione di stimoli nuovi al nostro sistema di categorie e di porlo a confronto con quelli esistenti. Si sforza di ridurre la non familiarità, il non conosciuto, rendendolo meno estraneo. I nuovi stimoli vengono agganciati e ancorati al sistema di categorie già esistenti, riducendone la difficoltà di gestione e concretizzandoli attraverso il processo dell'oggettivazione.

L'*oggettivazione* permette a qualcosa di astratto di divenire più concreto e accessibile risultando, così, più semplice. L'uso di metafore, immagini o l'associazione con personalità conosciute dà corpo a schemi concettuali e concetti astratti. Ogni *rappresentazione sociale* è la rappresentazione mentale di qualcosa e di qualcuno: oggetto, persona, avvenimento, idea. Ogni rappresentazione si associa a un simbolo, a un segno. Non c'è *rappresentazione sociale* che non sia quella di un oggetto, sia pure mitico o immaginario (Gattino, Miglietta 2008).

## 19.2 Dalle rappresentazioni sociali allo stereotipo e al pregiudizio

Il termine *stereotipo* deriva dalle parole greche *stereos* (duro-solido) e *typos* (impronta, immagine, gruppo) e significa quindi, «immagine rigida». Walter Lippmann, giornalista americano, all'inizio degli anni venti diede la prima

definizione critica dello stereotipo nell'accezione moderna, nel suo libro «*L'opinione pubblica*» (Lippmann 1999).

Lippmann concepiva lo stereotipo in due modi opposti:

1. Considerava gli stereotipi inadeguati e distorti, volti a convalidare gli interessi di chi li usa (significato politico).
2. Un modo inevitabile di elaborare le informazioni, specialmente in società molto differenziate (significato psicologico).

Nella definizione di Lippmann gli stereotipi sono: «Una rappresentazione ordinata più o meno consistente del mondo, alla quale si sono adattati i nostri modi di essere, i nostri gusti, capacità, comodità e speranze. Possono non rappresentare un'immagine completa del mondo, ma sono l'immagine di un mondo possibile al quale siamo adattati. In quel mondo le cose e le persone hanno il loro posto fisso e fanno certe cose che sono attese. In esso ci troviamo a casa».

Lippmann introdusse questo concetto nelle scienze sociali affermando che il processo di conoscenza non fosse diretto ma mediato da immagini mentali, costruite sulla base delle modalità con cui la realtà è percepita. Dunque, sottolineandone il carattere culturale e di gruppo, lo stereotipo per l'autore è una rappresentazione semplificata e parziale della realtà. Per la psicologia sociale uno stereotipo corrisponde a una credenza o a un insieme di credenze, in base alle quali un gruppo di individui attribuisce determinate caratteristiche a un altro gruppo di persone.

Gli stereotipi assomigliano molto, dunque, a degli *schemi mentali*: uno stereotipo, utilizzato per valutare una persona, diventa, come definito da F. Fiore (2015) «una *scorciatoia mentale* usata per incasellare persone o cose in determinate categorie stabilite. Sono delle valutazioni rigide, inflessibili, che si riferiscono a concetti mai appresi in maniera diretta, ma mediati dal senso comune». Lo stereotipo spesso è collegato al pregiudizio. In psicologia un pregiudizio è un'opinione preconcepita concepita non per conoscenza precisa e diretta del fatto o della persona, ma sulla base di voci e opinioni comuni.

Il significato di pregiudizio si è modificato nel tempo, passando dal significato di giudizio a priori a quello di giudizio prematuro e, infine, a quello di giudizio immotivato. Il denominatore comune sta nel fatto che nel pregiudizio non vi è la verifica e la credibilità della realtà di ciò che si asserisce, e questo vale sia che si consideri il pregiudizio nella sua accezione negativa, sia che lo si consideri nella sua connotazione positiva. Allport (1973) definisce il pregiudizio etnico «un atteggiamento di rifiuto o di ostilità verso una persona appartenente a un gruppo, semplicemente in quanto appartenente

a quel gruppo, e che pertanto si presume in possesso di qualità biasimevoli generalmente attribuiti al gruppo medesimo.» Senza addentrarci troppo in una lettura psicologica di questo atteggiamento, sembra tuttavia utile considerare che buona parte della nostra identità sociale si struttura a partire dalla distinzione tra il gruppo a cui apparteniamo (*ingroup*) e altri gruppi (*outgroup*). L'identità risulterà tanto più forte quanto più convinta è l'idea che il gruppo a cui si appartiene abbia più valore del gruppo a cui appartengono «gli altri». Possiamo quindi considerare che rappresentazioni, stereotipi e pregiudizi siano centrali nella trasmissione di conoscenze condivise (Cipollini 2002) e nella costruzione di una dimensione sociale del fenomeno dell'immigrazione. Tuttavia perché si realizzi questo processo è necessario che esso sia mediato da un registro linguistico che lo strutturi.

### 19.3 La rappresentazione mediatica dell'immigrazione

Al difficile e complesso processo di inserimento nella società italiana degli immigrati contribuiscono, in maniera significativa, i mass-media. L'immigrato e l'immigrazione sono temi particolarmente presenti sulle pagine dei nostri giornali e sulle nostre televisioni. È difficile, infatti, non imbattersi, quasi quotidianamente, in articoli che vedono come protagonisti gli immigrati. I giornalisti offrono molto spazio nei loro quotidiani e molto spesso nei titoli di testa e, in questo modo, entrano nelle nostre case e nelle nostre menti, fiumi di informazioni sull'argomento. L'aspetto che colpisce, tuttavia, riguarda non tanto il fatto che se ne parli, ma il modo in cui se ne parla. È senza dubbio legittimo porsi delle domande: la quantità di informazione che viene divulgata corrisponde a una qualità delle stesse? Che tipo di informazione veicolano i mass-media? Quanto e come questi canali contribuiscono a filtrare delle visioni e delle percezioni che gli italiani poi assumono come proprie nella personale costruzione dell'immagine di *Noi* e dell'*Altro*?

Come sostiene Mario Morcellini (2004) «La comunicazione di massa può diventare di fatto, il perno stesso e l'elemento chiave nella costruzione di una società diffidente e intollerante o all'opposto più pluralista e multicultural». Tenuto conto che l'Italia si va configurando come una società sempre più etnicamente e culturalmente pluralista e visto la capacità che i mass media hanno di rimodellare una determinata realtà, attraverso la costruzione di rappresentazioni sociali e collettive, appare ragionevole chiedersi se nel nostro paese vi sia un'informazione rispettosa dei dati reali riguardo all'im-

migrazione e se tale informazione sia determinante nel favorire l'inclusività e il rispetto delle differenze. I mezzi di comunicazione non svolgono semplicemente la funzione di informare ma esercitano, altresì, una funzione connotativa, con implicazioni emotive e affettive oltre che una terza funzione, più complessa, che è quella simbolica (D'Amore 2015).

Secondo la Teoria della coltivazione (Gerbner, Gross, Morgan, Signorelli, Shanahan 2002), i mezzi di comunicazione tendono a sovra-rappresentare alcuni fenomeni sociali rispetto alla loro reale incidenza, operando in questo modo una distorsione della realtà. Essere sovraesposti a rappresentazioni negative e stereotipate può favorire tale distorsione.

I media, dunque, attraverso la loro lente d'ingrandimento, operano veri e propri difetti comunicativi quali:

- la tendenza alla drammatizzazione dell'informazione e alla spettacolarizzazione della notizia;
- il privilegiare l'uso di un lessico più emotivo che razionale;
- la superficialità nella verifica delle fonti a favore di un messaggio a effetto;
- la carenza di funzione e fruizione dei prodotti di comunicazione (Musaro, Parmiggiani 2004).

È in questo modo che viene alimentata la «paura del diverso». Il quadro che ne deriva è un'opera sempre in bianco e nero, dove i colori faticano a emergere, a fare la differenza, a generare ricchezza.

Le emozioni cupe, sollecitate dal sottolineare continuamente le dimensioni dell'emergenza, della sofferenza, della privazione, del problema da risolvere, portano sovente a considerare il fenomeno dell'immigrazione come un problema di ordine pubblico legato alla sicurezza delle persone e alla difficoltà di mettere insieme culture diverse.

L'immigrato, rappresentato come criminale o vittima, sembra essere la fotografia più «scattata». Questo è il dato che ci viene rimandato dalla letteratura e dalle numerose ricerche svolte negli anni. E non mancano certo studi impegnati a sottolineare i processi di positiva integrazione e successo di tanti migranti. Ciò nonostante la questione immigrazione continua a essere trattata dai media come un problema di *ordine pubblico/sicurezza/emergenza/cronaca nera*.

La dimensione esistenziale del migrante soggiace alla «necessità» del fatto giornalistico. Vengono, nei casi peggiori dimenticati, nei migliori disconfermati, i percorsi di vita, i perché della migrazione, i bisogni di sopravvivenza.

Raramente conosciamo il background del migrante, la sua storia, il suo viaggio.

In altre parole non conosciamo un essere umano, bensì un'immagine stereotipata che riassume in sé le caratteristiche di un gruppo altro da noi. Se è vero che la comunicazione tende alla semplificazione per farsi comprendere, è altrettanto vero che non è possibile comprendere senza occuparsi delle storie delle persone, della loro sofferenza, dei luoghi lasciati per cercare una vita migliore, per sopravvivere e per avere un futuro. E non può essere certo un alibi per la cattiva informazione anteporre a tutto ciò le necessità di redazione, i tempi delle notizie, l'esigua copertura degli organici, la precarietà del lavoro e altro ancora. È necessario che il giornalismo riprenda a viaggiare sui binari della responsabilità, dell'etica e della consapevolezza. Il rispetto delle norme deontologiche deve portare ad affrontare avvenimenti, fatti e fenomeni guardandoli attraverso una lente che permetta di vedere tutti gli aspetti, senza privilegiarne solo alcuni, magari perché utili al dibattito politico-mediatico.

L'uso di *etichette della nazionalità* nelle titolazioni, così come l'uso, o meglio l'abuso, di termini *emozionali* (invasioni, sbarchi, marea umana, clandestini) servono solo a fornire delle «cornici interpretative» stereotipizzanti (criminalità e clandestinità, categorizzazioni e devianza ecc).

Dunque appare chiaro come l'uso di un linguaggio che definisce l'immigrato solo in relazione al proprio *status* di irregolare o clandestino, o che sottolinea, etichettandoli, i luoghi di provenienza (rumeno, albanese, marocchino), con il solo scopo di affermare una diversità e una *lontananza* dal «noi», supponendone una diversità anche *morale* dell'altro, favorisca il distanziamento e l'estraneità. Ed ecco materializzarsi la dimensione della paura, dell'ansia, della criminalizzazione del diverso, generati ed enfatizzati da toni allarmistici: «Ennesima aggressione... sempre più violenti... Ancora violenza... In arrivo la marea umana...», tutto orientato alla formazione di una percezione di costante aumento degli aspetti emergenziali del fenomeno, alimentando una percezione sociale stereotipata relativa alla condizione emotiva di accerchiamento che porta al trinomio *cronaca/insicurezza/immigrazione*.

La capacità dei media di alimentare la cosiddetta «paura del diverso», facendo perno sulla dimensione emergenziale, problematica e conflittuale dell'immigrazione, che contribuisce a catalizzare l'attenzione del pubblico, in maniera pervasiva, sul binomio immigrato-deviante è stata evidenziata da moltissimi studi e ricerche negli ultimi decenni (Binotto, Martino 2004; Sciortino, Colombo 2004; Binotto 2006).

Altheide (1997) ritiene innegabile il nesso tra queste cornici interpretative e le percezioni di paura del pubblico, pur non avendo potuto chiarire se esse ne siano la *causa* o l'*effetto*.

Nella letteratura psico-sociale il rapporto di causalità tra esposizione mediatica e pregiudizio rimane ancora un tema su cui indagare.

Una recente ricerca del dipartimento di Psicologia dello sviluppo e della socializzazione di Padova (Latrofa, Vaes, Vieno, Pastore 2012) ha analizzato le modalità attraverso le quali i media contribuiscono all'emergere delle percezioni delle persone sugli immigrati e sulla sicurezza delle città in cui vivono. La ricerca, effettuata somministrando un questionario on-line a un campione di 422 individui di nazionalità italiana, ha evidenziato che alcuni media italiani, soprattutto televisioni e telegiornali, dedicano oltre il 25% della loro agenda alla cronaca nera e giornali con orientamento politico più conservatore contribuiscono notevolmente a favorire comportamenti e atteggiamenti carichi di pregiudizio verso gli immigrati. Ciò avviene incentivando nei telespettatori più assidui la frequenza percepita di immigrati che commettono crimini, rinforzando la loro paura di poter essere in futuro vittime di un crimine e mancando di favorire la norma sociale che vieta gli atteggiamenti discriminatori verso le minoranze.

Accade invece il contrario per chi fruisce canali televisivi «storicamente» più progressisti come *La7* e giornali come *La Repubblica* (che dedicano meno del 16% del loro palinsesto a eventi di cronaca nera). Essi riducono la percezione del numero di immigrati criminali e la paura rispetto al senso di insicurezza, favorendo la norma anti-discriminazione.

#### 19.4 Immigrato fuoriluogo - Nazionalità ed etnizzazione delle notizie

A determinare il pregiudizio sugli immigrati sembra non essere sufficiente la ripetitività delle notizie. Vi è, tra i canali mediatici, la consuetudine diffusa di etnicizzare le notizie con le quali si tende a costruire rappresentazioni fortemente tipizzate in base alla nazionalità del migrante.

Marco Bruno, sociologo dell'Università La Sapienza di Roma, in una intervista<sup>1</sup> rilasciata a Eleonora Viganò, ponendo l'accento sulle scelte lessicali dei giornalisti e sulla «iper tipizzazione» di queste, sostiene che: «Esiste un

<sup>1</sup> Intervista rilasciata a Eleonora Viganò «Istruzioni per evitare i pregiudizi razziali nel giornalismo» – <http://jekyll1.sissa.it/istruzioni-per-evitare-i-pregiudizi-razziali-nel-giornalismo/>

abbondante uso delle etichette etniche e dello status di clandestino a tal punto che l'aggettivo acquisisce un uso denotativo come se fosse un sostantivo». Molti studi hanno segnalato come un simile utilizzo abbia l'effetto di estendere nella percezione di chi legge – ovviamente in termini cumulativi – lo stigma relativo all'azione compiuta, magari un reato, al gruppo di appartenenza, spostando la responsabilità dall'individuo al gruppo e rafforzando gli stereotipi. Questo avviene con tutte le etichette e manifesta il tentativo affannoso del mondo del giornalismo di rappresentare una realtà in mutamento. Si tratta di un etichettamento che «tipizza» il diverso, l'alieno, il nuovo, in una società in mutamento e ciò, purtroppo, rinforza le percezioni stereotipate. La fotografia proposta nella narrazione giornalistica è frequentemente quella di un reo, identificato con la propria nazionalità o la provenienza etnica. Un'associazione che sovente viene giustificata dalla necessità di completezza dell'informazione ma che, tuttavia, resta la sola informazione che predomina nelle titolazioni. A questa «necessità di completezza», purtroppo, sembra non seguire mai la «necessità» di testimonianze dirette dei protagonisti che potrebbero certamente portare maggiore comprensione relativamente a un fenomeno complesso qual è l'immigrazione. Si sceglie di rimanere su un livello di «detto» da altri.

Dall'indagine di Marco Binotto si evince come i cronisti facciano riferimento, nella raccolta dei loro dati e informazioni, al ministero degli Interni, alle Forze dell'Ordine, alle Questure, spesso ai comunicati che questi enti istituzionali rilasciano. Attingendo direttamente da queste fonti è abbastanza facile che l'immagine che ne deriva sia legata fortemente a una visione poliziesca centrata, come è ovvio, sul fatto criminoso e deviante (2004). «Il ricorso alla diceria da parte dei giornalisti e di quanti producono informazione le conferisce una parvenza di veridicità e di fondatezza, rafforzandone la credibilità presso la popolazione. In altre parole, si innesca una sorta di circolo vizioso in conseguenza del quale il 'pubblico' trova, nelle rappresentazioni veicolate, una conferma e una giustificazione delle tensioni che lo animano» (Lodigiani, 1996). Rivolgersi all'immigrato facendo costante riferimento alla sua nazionalità rallenta il processo di integrazione, processo di per sé già assai difficile e fragile. Non aiuta a vedere la persona fuori della propria dimensione di straniero collocato, solo e sempre, nella sua terra di origine, quindi *fuoriluogo*, fuori dalla nostra vita, dalle nostre società. Il suo mondo, che molto spesso si contrappone al nostro, dei sempre più diffusi sentimenti di insicurezza.

## 19.5 Non solo tg e carta stampata

L'Oxford Dictionary ha individuato nel termine *post-truth* (post verità) «la condizione in cui i fatti oggettivi hanno meno influenza nel plasmare l'opinione pubblica di quanta ne esercitino emozioni e convinzioni personali». Questo concetto diviene assai interessante quando osserviamo come le persone percepiscono i flussi migratori e le minoranze etniche. Particolarmente esemplificativi di tale processo risultano i risultati del sondaggio «Perils of Perception Survey», condotta da Ipsos-Mori ed elaborata nel 2015, che vede l'Italia al decimo posto su 33 con un alto «Indice dell'Ignoranza», ponendola nei primi posti tra le popolazioni con una tendenza a una percezione più distorta della realtà. Ad esempio, alla domanda di formulare una stima sulla presenza di immigrati nel nostro paese, il valore medio indicato dagli italiani è stato il 26%, quasi tre volte il dato reale di quell'anno, pari al 9% (Ipsos-MORI, 2015).

Un chiaro esempio di come la *post-truth* ignora i dati oggettivi lasciando prevalere le convinzioni personali. Il Sociologo Nando Sigona<sup>2</sup>, direttore dell'Institute for Research into Superdiversity presso l'Università di Birmingham, sostiene che «Esiste una resistenza a modificare le tesi precostituite su questo tema. Se una ricerca, per esempio, evidenzia che gli immigrati contribuiscono significativamente all'economia attraverso il pagamento delle tasse, questa non viene recepita, mentre altri studi che fanno leva su una maggiore emotività fanno più presa».

Sigona sottolinea altresì, come già da noi evidenziato tramite tutte le ricerche fin qui considerate, quanto sia determinante la rappresentazione ansiogena e allarmistica dell'immigrazione offerta al pubblico dai vari tg e carta stampata, puntando all'audience facendo leva sul livello emotivo del telespettatore/lettore.

In passato la televisione, i giornali e la radio costituivano i mezzi di maggiore diffusione delle informazioni. Accanto ai media classici oggi si sono imposti i cosiddetti social media, con la loro particolare attitudine come dice Nando Sigona, a: «segmentare l'accesso alle informazioni». In particolare, continua Sigona: «Facebook fornisce notizie agli utenti e quelle false si diffondono molto più in fretta: sono ideate e studiate con questo obiettivo e trovano nel social network un ecosistema funzionale. Inoltre con la produ-

<sup>2</sup> «Immigrazione e post verità: quando sui fatti prevalgono le convinzioni personali», editoriale del 23 novembre 2016 pubblicato da: Associazione Carta di Roma.

zione di newsfeed personalizzati, l'accesso ai giornali è sempre più filtrato da Facebook. Fosse stato solo uno dei tanti modi attraverso i quali si accede a esse non sarebbe stato così rilevante, ma oggi le persone li consultano direttamente sempre meno spesso, specie quelle fasce di popolazione che hanno un livello di educazione più basso».

Una interessante ricerca dell'Isfol (2012) si è posta l'obiettivo di definire la fruizione sul web delle informazioni relative alla *rappresentazione delle popolazioni migranti e rom in Italia*.

Se consideriamo che la fruizione del web è particolarmente diffusa tra i giovani, non possiamo non considerarne l'importanza, soprattutto in un'ottica di prevenzione. I dati, relativi alle fasce preadolescenziali e adolescenziali (11-17 anni), evidenziano come l'88,2% degli individui in questa fascia d'età dichiara di avere un accesso a Internet da qualsiasi luogo e strumento. Nel 2016 l'utenza del web in Italia è arrivata al 73,7% (nel caso dei giovani under 30 il dato sale al 95,9%)» (Censis, 2016).

Si tratta degli adulti di domani. Saranno loro a guidare il nostro paese. Vivranno in un contesto sociale inevitabilmente sempre più multietnico e la rappresentazione che avranno e che daranno dell'*Altro* contribuirà notevolmente alla costruzione di un'idea di società accogliente e inclusiva. La prima parte della rilevazione, effettuata attraverso il motore di ricerca Google, è stata svolta inserendo sulla maschera di ricerca di Google i lemmi *immigrazione* e *rom* in correlazione con i termini *sicurezza*, *criminalità*, *cultura*, *diritti*, *integrazione* e raccogliendo i documenti visualizzati nelle prime due pagine. Questo si è assunto essere il comportamento di un utente medio nella ricerca di informazioni sul tema. La seconda parte della rilevazione si è focalizzata sulle modalità di utilizzo della Rete Internet da parte di un utente medio attraverso una fruizione di tipo più tradizionale rivolgendosi, principalmente, ai portali di informazione, alle agenzie di stampa e ai quotidiani online. I risultati mostrano la capacità della rete di trattare i diversi argomenti in maniera *estesa*, *approfondita* e *plurale*. Di contro il *carattere prevalentemente cronachistico* delle notizie conferma quanto già detto per quel che concerne i canali classici dell'informazione.

Un ulteriore dato, molto interessante da evidenziare, riguarda gli altri soggetti citati nei documenti raccolti. Si fa infatti riferimento a *esperti e studiosi*, si rileva la forte presenza delle *istituzioni* (governative italiane ed europee) e risulta importante il contributo delle figure politiche. Il 35% delle citazioni riguarda la *società civile organizzata* (associazioni, sindacati, onlus, ecc).

Un altro dato interessante è quello che riguarda l'uso di un *linguaggio non stereotipato* e pregno di *contenuti di inclusione*, ricco di neologismi sintattici, indicatori di partecipazione e cittadinanza di cui le popolazioni stesse sono portatrici (*cittadini del mondo*) e riconoscimento di identità (*nuovi italiani*). La rete sembra lasciare più spesso il passo a una coloritura più neutra nell'utilizzo dei termini *immigrato e straniero* invece che *immigrato e clandestino*, più frequenti nei canali di comunicazione tradizionali.

Diversa, purtroppo, la riflessione sul linguaggio della politica che contribuisce a rafforzare una rappresentazione stereotipata delle diverse etnie, spesso mediante l'uso ideologico e strumentale di termini quali *abusivo, comunitario nullafacente, carne da macello, clandestino* ecc. La percezione degli immigrati di sentirsi strumentalizzati dalla politica e dai mass media viene confermata anche dai dati dell'indagine contenuta nel capitolo 5 del presente volume. Se consideriamo il grafico 5.3 possiamo vedere come alla domanda «da che cosa è dipeso il peggioramento del clima sociale in Italia?» i nostri intervistati rispondono per il 18,3% che ciò dipenda dalle strumentalizzazioni dei mass-media e per l'11,3% dal fatto che l'immigrazione venga usata come tema elettorale. Del resto è abbastanza acclarato che le notizie che rimandano a fatti scandalistici, enfatizzate, emotivamente connotate, fanno più audience di quelle positive e che, in termini di ritorno populistico, in special modo in tempi elettoralistici, paghi molto di più.

Le metafore utilizzate da diversi esponenti politici e avallate altresì da alcuni organi di stampa, soprattutto di orientamento conservatore, insinuano l'idea di poter essere *trascinati* in uno stato di pauperizzazione, materializzando uno scivolamento verso uno stato di malessere e perdita di comfort. Certamente una visione così negativa, in un contesto storico caratterizzato da maggiore crisi economica, precarietà e perdita di lavoro favorisce, nei cittadini meno attrezzati, l'emersione di comportamenti xenofobi e razzisti e, nello stesso tempo, consente a politici con pochi argomenti di aggirare i veri problemi che affliggono il paese, andando alla ricerca di un facile consenso riguardo a politiche migratorie sempre più restrittive e rigide. A tal proposito riportiamo quanto sostenuto da Amara Lakhous «L'immigrazione è un tema funzionale alla politica interna, alle campagne elettorali; essa serve a indirizzare il malcontento dei cittadini verso il diverso, a focalizzare l'attenzione mediatica per far passare in secondo piano altri temi scottanti e scomodi»<sup>3</sup>. Del resto la sollecitazione a usare un linguaggio che favorisca la

<sup>3</sup> Intervista del 25 novembre 2006 pubblicata online in Rivista Europea Cafébabel.com

comprensione e l'informazione, per non stimolare comportamenti connotati da razzismo e intolleranza, è contenuta nel Rapporto Ecri – organismo del Consiglio d'Europa – del 2012 sulle discriminazioni in Italia.

Il Rapporto denuncia un aumentato e allarmante uso, da parte della politica, di un linguaggio di tipo razzista e la consuetudine ad associare il livello dell'immigrazione a quello della sicurezza. Secondo il rapporto «[...] responsabili politici a livello locale, ma anche esponenti di spicco del governo hanno rilasciato dichiarazioni ostili, se non addirittura aggressive, nei confronti di neri, africani, musulmani, rom, romeni, richiedenti asilo e migranti in genere». Nel 2016 l'Ecri, pur prendendo atto degli sforzi operati a tal proposito, inclusi provvedimenti giudiziari assunti in alcuni specifici casi, «sottolinea nuovamente che i politici devono resistere alla tentazione di alimentare il discorso dell'odio affrontando questioni riguardanti i membri dei gruppi minoritari in maniera negativa e allarmistica per i propri scopi elettorali. Devono al contrario adottare una posizione ferma contro ogni forma di discorso dell'odio e combatterlo nelle loro dichiarazioni, mostrando chiaramente che è basato su menzogne e che è inaccettabile».

L'indagine Isfol conclude che, come per i canali di comunicazione più tradizionali, anche nella rete sono diffusi linguaggi e materiali a contenuto razzista e xenofobo. Tuttavia in rete sembra essere garantita maggiormente l'ampiezza e la pluralità delle informazioni nonché una più approfondita lettura degli avvenimenti. Inoltre la rete sembra promuovere una conoscenza che tiene conto della complessità dei fenomeni sociali, più libera da pregiudizi e stereotipi e attenta alle diversità.

## 19.6 Le parole giuste

Judith Butler sostiene che «Le parole, producono soggettività sociale e personale; una volta pronunciate non possono essere azzerate; esse possono creare lacerazioni collettive difficilmente ricucibili» (2010). Questa affermazione ci porta a considerare importante il peso che i mass media hanno nel passare alcune informazioni anziché altre e quanto sia necessario che il mondo giornalistico assuma maggiore consapevolezza circa il proprio potere comunicativo e si adoperi per migliorare sempre più il proprio approccio ai temi dell'immigrazione. In quest'ottica, nel 2008, l'Ordine dei giornalisti ha scelto di percorrere la strada del cambiamento insieme alla Federazione nazionale della Stampa italiana e all'Alto commissariato per i rifugiati (Unhcr),

dando vita alla Carta di Roma - Protocollo deontologico concernente richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti. Si tratta di una serie di linee guida che, richiamandosi ai dettati deontologici presenti nella Carta dei doveri del giornalista, «con particolare riguardo al dovere fondamentale di rispettare la persona e la sua dignità e di non discriminare nessuno per la razza, la religione, il sesso, le condizioni fisiche e mentali e le opinioni politiche, e ai principi contenuti nelle norme nazionali e internazionali sul tema, nonché riconfermando la particolare tutela nei confronti dei minori, così come stabilito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dai dettati deontologici della Carta di Treviso e del Vademecum aggiuntivo, in base al criterio deontologico fondamentale “del rispetto della verità sostanziale dei fatti osservati” contenuto nell'articolo 2 della Legge istitutiva dell'Ordine, invitano i giornalisti italiani a osservare la massima attenzione nel trattamento delle informazioni concernenti i richiedenti asilo, i rifugiati, le vittime della tratta e i migranti nel territorio della Repubblica Italiana e altrove e indica di aderire alle seguenti regole:

- a. Adottare termini giuridicamente appropriati sempre al fine di restituire al lettore e all'utente la massima aderenza alla realtà dei fatti, evitando l'uso di termini impropri
- b. Evitare la diffusione di informazioni imprecise, sommarie o distorte riguardo a richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti. Cnog e Fnsi richiamano l'attenzione di tutti i colleghi, e dei responsabili di redazione in particolare, sul danno che può essere arrecato da comportamenti superficiali e non corretti, che possano suscitare allarmi ingiustificati, anche attraverso improprie associazioni di notizie, alle persone oggetto di notizia e servizio e, di riflesso, alla credibilità della intera categoria dei giornalisti
- c. Tutelare i richiedenti asilo, i rifugiati, le vittime della tratta e i migranti che scelgono di parlare con i giornalisti, adottando quelle accortezze in merito all'identità e all'immagine che non consentano l'identificazione della persona, onde evitare di esporla a ritorsioni contro la stessa e i familiari, tanto da parte di autorità del paese di origine, che di entità non statali o di organizzazioni criminali. Inoltre, va tenuto presente che chi proviene da contesti socioculturali diversi, nei quali il ruolo dei mezzi di informazione è limitato e circoscritto, può non conoscere le dinamiche mediatiche e non essere quindi in grado di valutare tutte le conseguenze dell'esposizione attraverso i media;
- d. Interpellare, quando ciò sia possibile, esperti e organizzazioni specializzate

in materia, per poter fornire al pubblico l'informazione in un contesto chiaro e completo, che guardi anche alle cause dei fenomeni<sup>4</sup>».

La Carta di Roma risulta così essere uno strumento concreto a disposizione di tutti gli operatori della comunicazione e dell'informazione sensibili ad assumere una maggiore cura e attenzione, nello svolgimento del proprio lavoro, scegliendo un linguaggio più corretto riguardo ai temi dell'immigrazione, offrendo un'informazione non discriminante, rispettosa, non demagogica e inclusiva di tutti i cittadini migranti.

Anche la Fondazione Moressa, nel 2015, si è mossa in questa direzione offrendo, a conclusione del suo rapporto, un contributo specifico con uno sguardo rivolto all'economia dell'immigrazione.

Si tratta di nove raccomandazioni, dedicate ai giornalisti e agli operatori del settore, con l'obiettivo di «agevolare la narrazione dei fenomeni promuovendo un'immagine dell'immigrazione vicina alla realtà e libera da stereotipi» (2015). Il risultato sintetizzato è il seguente:

- *Da problema a componente della società.* Non si può considerare il fenomeno migratorio come un'emergenza, va invece trattato come un elemento strutturale della società italiana.
- *Raccontare la complessità dei fenomeni.* Le migrazioni non sono un semplice evento, ma il sommarsi di aspetti sociologici, economici e politici. Ridurre la trattazione dell'immigrazione ai soli fatti di cronaca rappresenta una sottovalutazione della complessità del fenomeno.
- *Dar voce ai protagonisti.* Si parla sempre degli immigrati senza mai ascoltarli. Bisogna dare voce agli attori principali, a coloro che meglio di chiunque altro vivono e sanno cosa vuol dire vivere in terra straniera.
- *Le diverse facce dell'immigrazione.* Non si può utilizzare come metro di giudizio la propria cultura per misurare le altre. Bisogna invece aprirsi al confronto rinunciando a utilizzare la propria cultura di appartenenza come unico metro di giudizio nei confronti delle altre culture, considerando altresì la ricchezza derivante da una società multietnica.
- *L'imprenditore straniero.* Parlando d'immigrazione non si deve tralasciare l'imprenditoria straniera, presente in Italia con 500 mila imprese che registrano 85 miliardi di euro annui di valore aggiunto.
- *L'occupato straniero.* I media, nel redigere un articolo, sono invitati a va-

<sup>4</sup> È possibile la consultazione completa al seguente link: <http://www.cartadiroma.org/cosa-e-la-carta-di-roma/codice-deontologico/>

lutare la situazione reale dell'occupazione straniera per non dare adito a stereotipi comuni.

- *Lo straniero e il fisco*. Nel parlare d'immigrazione non va scordato il contributo di questa alla fiscalità italiana.
- *Raccontare modelli positivi di integrazione*. Vanno promossi e pubblicizzati anche gli episodi positivi d'integrazione e multiculturalità.
- *Gli stranieri come attori economici*. Gli stranieri vanno trattati come attori economici e sociali ormai radicati nel nostro paese, non più riducibili a presenza transitoria o marginale.

### 19.7 Concludendo... Dalle parole ai fatti

Dai numerosi studi su media, comunicazione e immigrazione, emerge in maniera prorompente un paradosso che non possiamo non cogliere. In molti parlano di immigrazione ma la voce non è quella dei protagonisti. Da questa riflessione sono scaturite diverse esperienze giornalistiche nel panorama mediatico italiano che hanno visto nascere i cosiddetti mass media multiculturali: realtà composte da immigrati, spesso affiancati da volontari di associazioni antidiscriminatorie, oppure da seconde generazioni. Offerte televisive, radiofoniche e in rete, tutte orientate a focalizzare l'attenzione sui veri bisogni dei migranti, sulle loro difficoltà quotidiane, cercando di dare anche risposte concrete e «voce» ai *nuovi cittadini*.

Senza la pretesa di essere esaustivi, vogliamo però qui ricordare alcune di queste esperienze che hanno segnato un passo importante e significativo: programmi storici come *NonSoloNero*, programma Rai TV 2 dal 1989 al 1997, la prima rubrica che trattava vari aspetti dell'immigrazione nel nostro paese, prodotta da giornalisti italiani e stranieri; *Shukran*, in onda su Rai 3 dal 2000 al 2010, *Permesso di soggiorno*, programma radiofonico quotidiano Rai Radio 1. Nel 2004 prende vita la prima agenzia d'informazione costituita da cittadini immigrati: *Migna*, creata con finanziamenti europei con l'obiettivo di raccontare l'immigrazione attraverso la voce dei suoi protagonisti. Nel mondo delle web-radio è interessante l'esperienza di «*Asterisco Radio*», la prima unica web-radio interamente creata, posseduta e gestita da immigrati, nata nel 2005 a Bologna. In ambito sindacale vale la pena ricordare Radio Articolo 1, la web-radio collegata al sindacato Cgil. Un'interessantissima esperienza, per quel che concerne la carta stampata, è stata quella del supplemento settimanale di Repubblica «*Metropoli*». Con una copertura

nazionale, il settimanale fu pensato per «scoprire e valorizzare la cultura e i modi di vita dei nuovi Italiani». Così scriveva Ezio Mauro, nel suo editoriale dedicato al primo numero in uscita (Mauro E. 2006). L'idea centrale fu quella di abbandonare la cronaca nera e dare ampia diffusione ai problemi quotidiani dei migranti. Caporalato, denuncia e manifestazioni culturali a sostegno delle varie etnicità sono stati temi che ne hanno riempito le pagine. A tutto questo oggi si aggiungono i social network come Blog, YouTube, Facebook e Twitter.

Le cosiddette 2G (seconde generazioni, ma noi preferiamo parlare di loro come nuovi cittadini) trovano in questi strumenti, un *luogo* di incontro, di comunicazione, di informazione e, perché no, di condivisione con i loro coetanei italiani.

Il mondo del sindacato, insieme a quello dell'associazionismo, ha contribuito fortemente a produrre *buone pratiche* comunicative sul tema dell'immigrazione e vogliamo qui ricordare due campagne che vedono la Cgil fortemente impegnata. La prima, nel 2009, Campagna contro il Razzismo, per uguali diritti ai Migranti: *Stesso Sangue. Stessi Diritti*. Nel 2012, poi, fa parte del Comitato Promotore per la campagna *L'Italia sono anch'io*. Nella campagna *Stesso Sangue. Stessi Diritti* l'obiettivo era mettere in evidenza alcuni luoghi comuni storicamente usati in modo discriminatorio nei confronti degli italiani emigrati all'estero. Questo sarebbe stato il punto di partenza per riflettere su come la diffidenza oggi in Italia nei confronti dei migranti non è solo sintomo di perdita della memoria collettiva, ma più semplicemente, di ignoranza e pregiudizio.

La campagna *L'Italia sono anch'io* fu promossa nel 150° anniversario dell'Unità d'Italia, da 19 organizzazioni della società civile (Acli, Arci, Asgi-Associazione studi giuridici sull'immigrazione, Caritas Italiana, Centro Astalli, Cgil, Cnca-Coordinamento nazionale delle comunità d'accoglienza, Comitato 1° Marzo, Coordinamento nazionale degli enti locali per la pace e i diritti umani, Emmaus Italia, Fcei – Federazione Chiese Evangeliche In Italia, Fondazione Migrantes, Libera, Lunaria, Il Razzismo Brutta Storia, Rete G2 – Seconde generazioni, Sei Ugl, Tavola della Pace, Terra del Fuoco) e dall'editore Carlo Feltrinelli. Presidente del comitato promotore fu l'allora sindaco di Reggio Emilia e presidente dell'Anci Graziano Delrio. Il Comitato promotore e tutti gli aderenti invitavano «tutte le forze politiche, i rappresentanti delle istituzioni, i candidati al Parlamento europeo a non usare il corpo dei migranti per meschini fini elettorali, a non giocare con la vita di migliaia di donne, uomini e bambini per ottenere qualche voto in più e a

condannare in tutte le sue forme la propaganda elettorale che cavalca la xenofobia e il razzismo».

Come si evince dal Manifesto, la campagna si impegnava a:

1. Promuovere in ogni ambito l'uguaglianza tra persone di origine straniera e italiana.
2. Agire a tutti i livelli affinché gli ostacoli che impediscono la piena uguaglianza tra italiani e stranieri vengano rimossi, determinando le condizioni per la sua concreta realizzazione.
3. Promuovere la partecipazione e il protagonismo dei migranti in tutti gli ambiti sociali, lavorativi e culturali. Siamo infatti convinti che esercizio della cittadinanza significhi innanzitutto possibilità di partecipare alla vita e alle scelte della comunità di cui si fa parte.
4. Avviare un percorso che porti alla presentazione in Parlamento di due proposte di legge di iniziativa popolare: una proposta di legge che riformi la normativa sulla cittadinanza, aggiornando i concetti di nazione e nazionalità sulla base del senso di appartenenza a una comunità determinato da percorsi condivisi di studio, di lavoro e di vita una proposta di legge che riconosca ai migranti il diritto di voto nelle consultazioni elettorali locali, quale strumento più alto di responsabilità sociale e politica.

Sul sito della campagna ([www.litaliasonoanchio.it](http://www.litaliasonoanchio.it)) sono pubblicati i testi integrali delle due proposte di legge di iniziativa popolare che, peraltro, pur avendo avuto il merito di aprire un importante dibattito, in particolar modo riguardo al tema della cittadinanza, non hanno avuto un esito concreto e positivo.

La promozione e il protagonismo dei migranti rimane uno degli obiettivi fondamentali da perseguire con maggiore tenacia e impegno. Tutte le forze sociali, e non solo il mondo del giornalismo, devono prefiggersi il superamento di una lettura semplificata del fenomeno migratorio. Come abbiamo già sostenuto, si tratta di un fenomeno strutturale e come tale va considerato. Il giornalismo e la politica devono diventare più consapevoli ed etici. Raccontare dando voce ai protagonisti. Uscire dalla logica e dalla dittatura dell'*audience*. Puntando sulle buone esperienze realizzate. Esperienze di buona inclusione e integrazione. Energie al servizio di una società che possa essere più accogliente, aperta e che non innalzi muri. Per far questo è necessario che le redazioni si aprano a collaboratori stranieri, dando loro la possibilità di *narrarsi*. La politica smetta di strumentalizzare questi temi, nella facile illusione di portare a casa qualche voto in più, in maniera populistica. Pochi e deboli i tentativi di includere nel mondo politico la voce dei migran-

ti. La politica con la P maiuscola deve poter gettare il cuore oltre l'ostacolo e includere il «Noi» e «l'Altro».

Il Sindacato ha fatto molto ma può fare ancora di più.

Sappiamo che il numero degli immigrati iscritti all'insieme delle tre maggiori Confederazioni è pari a 938.983. La Cgil è il sindacato con la più alta quota di immigrati (oltre 409.000 iscritti). Facendo riferimento, ancora, alla survey riportata nel capitolo 5, possiamo rilevare che a fronte di questa adesione non troviamo dati confortanti circa la partecipazione alle attività sindacali (assemblee sindacali interne all'azienda, elezioni dei delegati o rappresentanti sindacali, scioperi, manifestazioni o cortei). È da questa esigenza di partecipazione che al Sindacato viene chiesto di farsi promotore di attività che favoriscano maggiore inclusione e coinvolgimento. Gli intervistati, alla domanda: «Quali azioni dovrebbero /potrebbero promuovere le organizzazioni sindacali per favorire l'integrazione degli immigrati nella società?» rispondono, come si evince dalla fig. 5.14, per il 24,5% «organizzare campagne di sensibilizzazione a cui seguono le richieste di una contrattazione sociale più inclusiva (21,5%) e politiche nazionali per indirizzare attività di governo (20,9%), e organizzare manifestazioni/eventi pubblici nei quali vengano affrontati e approfonditi temi relativi all'immigrazione (15,7%). Al sindacato si chiede di fare il proprio lavoro che è quello di tutelare le lavoratrici e i lavoratori. Nel caso dei lavoratori immigrati è necessario che il loro grande numero si trasformi in reale partecipazione. I migranti che esercitano il diritto di partecipazione e il diritto di comunicazione potranno sentirsi cittadini a tutti gli effetti. Solo così si potrà realizzare la vera lotta al pregiudizio, alle emarginazioni in favore di un effettivo percorso di inclusione e integrazione che superi, steccati, muri e confini.

### *Principali riferimenti bibliografici*

- Allport G.W. (1973), *La natura del pregiudizio*, La Nuova Italia, Firenze.
- Altheide D.L. (1997), *The new media, the problem frame, and the production of fear*, in *Sociological Quarterly*, vol. 38, n. 4, Midwest Sociological Society.
- Bauman Z. (2006), *Paura liquida*, Laterza, Roma-Bari.
- Binotto M. (2004), *La cronaca*, in Binotto M., Martino V. (a cura di), *FuoriLuogo. L'immigrazione e i media italiani*, Pellegrini/Rai-ERI, Co-senza-Roma.

- Binotto M. (2006), *Stranieri, maschi e delinquenti: l'immagine degli immigrati nei media italiani*, in *Quaderni del Centro Astalli*, n. 6, novembre, Roma.
- Butler J. (2010), *Per una politica del performativo*, Cortina editore, Milano
- Censis (2016), *50° Rapporto sulla situazione sociale del paese/2016*, Franco Angeli, Milano.
- Cipollini R. (2002), *Stranieri. Percezione dello straniero e pregiudizio etnico*, Franco Angeli, Milano.
- Colombo A., Sciortino G. (2004), *Gli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- D'Amore M. (2015), *Media, comunicazione, immigrazione*, <http://www.nuovefrontierediritto.it/tag/marino-damore/>
- Fondazione Leone Moressa (2015), *Il valore dell'immigrazione*, Franco Angeli, Milano.
- Fondazione Leone Moressa (2016), *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione. L'impatto fiscale dell'immigrazione*, Il Mulino, Bologna.
- Galli I. (2006), *La teoria delle rappresentazioni sociali*, Il Mulino, Bologna.
- Gattino S., Miglietta A., Converso D. (2008), *Introduzione alla Psicologia Sociale*, Carocci, Roma.
- Gerbner G., Gross L., Morgan M., Signorielli N., Shanahan J. (2002), *Growing up with television: Cultivation processes*, in Bryant J., Zillmann D. (a cura di), *Media effects: Advances in theory and research*, Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Ipsos Mori (2015), *Perils of Perception 2015. Perceptions are not reality: what the world get wrong*, London, 2 dicembre.
- Isfol (2012), *Etnie e Web. La rappresentazione delle popolazioni migranti e rom nella rete Internet*, I libri del Fondo sociale europeo n. 166, Roma.
- Jodelet D. (1984), *Psicologia sociale*, tr. it., Edizioni Borla, Roma, 1989).
- Latrofa M., Vaes J., Vieno A., Pastore M. (2012), *Influenza mediatica sul pregiudizio verso gli immigrati: quali processi psicologici coinvolge?*, in Giovannini D., Vezzali L. (a cura di), *Immigrazione, processi interculturali e cittadinanza attiva*, Edizioni Melagrana, Caserta
- Lippmann W. (1999), *L'opinione pubblica*, Donzelli, Roma
- Lodigiani R., *La rappresentazione dei rapporti interetnici nella stampa locale*, in Ambrosini M. (a cura di), *Immigrazione e società multi-etnica in Lombardia*, Fondazione Cariplo-Ismu, Milano
- Mauro E. (2006), *Voce ai cittadini dell'Italia futura*, Metropoli-La Repubblica, 15 gennaio

- Morcellini M. (2004), *Alle porte della cittadella mediale, preudio alla lettura*, in Fuoriluogo, *L'immigrazione e i media italiani*, a cura di Binotto M. e Martino V., Pellegrini Editore, Cosenza.
- Moscovici S. (2005), *Le rappresentazioni sociali*, Il Mulino, Bologna.
- Musarò P., Parmiggiani P. (2004), *Media e migrazioni*, Franco Angeli, Roma.

### *Sitografia*

- Ecri, *Rapporto dell'Ecri sull'Italia*, Consiglio d'Europa, 2012, scaricabile on line al link: <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Italy/ITA-CbC-IV-2012-002-ITA.pdf>
- Ecri, *Rapporto dell'Ecri sull'Italia*, Consiglio d'Europa, 2016, scaricabile on line al link: <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Italy/ITA-CbC-V-2016-019-ITA.pdf>
- Fiore F., *Stereotipi e pregiudizi. Introduzione alla psicologia* nr 16, ID Articolo: 110635 – Pubblicato il: 28 maggio 2015 <http://www.stateofmind.it/2015/05/stereotipi-pregiudizi-psicologia/>





