



## Europa, Italia, immigrazione per lavoro

Andrea Rosafalco\*

### 1. L'attualità di uno studio sul diritto europeo dell'immigrazione per lavoro

I numeri e la loro percezione talora ingigantita, oltre che le molte narrazioni di senso in circolo (specialmente la cosiddetta «retorica dell'invasione» (Papa 2017, p. 364) contribuiscono a spiegare perché l'*immigrazione* sia divenuta oggetto per eccellenza della contesa politica odierna. Su questo tema, la politica può guadagnare o perdere forte consenso, perché l'immigrazione – causa e conseguenza della globalizzazione (Chiaromonte 2013, p. 1) – asurge spesso, per il cittadino comune, a punto di rifrazione delle trasformazioni (e delle contraddizioni) in corso: lo straniero che svolge mestieri e professioni, che comunica alternando la propria lingua d'origine e l'italiano, che talora tenta la strada dell'imprenditorialità, è preso a paradigma, suo malgrado, di un mondo nel quale stanno venendo meno certi punti fermi, materiali (ad esempio la grande industria del Novecento, il *welfare state*) e perfino mentali (ad esempio la centralità dell'entità economica e culturale europea).

A tal punto caricata di valori simbolici, l'immigrazione diviene perciò formidabile terreno di gioco, sui due lati del quale si schierano come due fazioni, l'una sostenente il carattere assolutamente positivo del fenomeno, l'altra che ne lamenta la valenza «diabolica», cioè divisiva per il tessuto sociale. La difficoltà di volgere uno sguardo franco sull'esistente potrebbe allora dipendere da questo: dal fatto che il carattere profondamente complesso del fenomeno non è traducibile nel linguaggio livellatore delle coppie binarie giusto/sbagliato, vantaggioso/dannoso.

Se allora si accetta che per misurarsi con questioni complesse occorre fare propri strumenti di analisi altrettanto complessi, si coglie il potenziale tratto chiarificatore di uno studio del diritto dell'Unione che, a ri-

\* Adapt Research Fellow, dottorando dell'Università degli Studi di Bergamo.

dosso delle elezioni del Parlamento europeo, è dedicato all'immigrazione per lavoro da Paesi terzi. È questa dimensione del fenomeno migratorio, del resto, a formare a tutt'oggi componente assai significativa nel composto scenario delle migrazioni internazionali, insieme con quella riguardante i motivi di ricongiungimento familiare (a cui però è legata). Lo attesta l'Ocse quando, nel rapporto *International Migration Outlook 2018*, mostra che fra i 5 milioni di immigrati che nel 2017 si sono stabiliti in modo non temporaneo nei Paesi facenti parte l'Organizzazione, «solo» 1,23 milioni di persone hanno presentato richiesta d'asilo (Ocse 2018, p. 13). Nella necessità di misurarsi adeguatamente con la realtà rappresentata da tali persone, si trovano le ragioni per uno studio sul diritto europeo dell'immigrazione per lavoro.

## 2. «Diritto» dell'ingresso per lavoro e «diritto» della presenza regolare dell'immigrato lavoratore, nell'ordinamento internazionale: cenni

Il diritto dell'immigrazione per lavoro presenta un'ambivalenza: da un lato si hanno le norme circa l'*ingresso* del migrante nel territorio dello Stato, dall'altro quelle riferite alla sua *permanenza* e al suo *lavoro*. Le seconde sono sempre incentrate sul principio antidiscriminatorio<sup>1</sup>, mentre il contenuto delle prime dipende principalmente dalla sensibilità politica degli Stati nazionali. Sebbene, infatti, all'art. 13 della Dichiarazione universale dei diritti umani sia riconosciuto a ciascun individuo il diritto a «lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio», nel medesimo articolo e in tutto il diritto Onu non si trova norma che stabilisca la corrispettiva garanzia, per il singolo, di poter fare ingresso in un paese (diverso dal pro-

<sup>1</sup> La materia antidiscriminatoria negli anni è stata profondamente discussa, soprattutto in occasione dei tentativi fatti dalle parti sociali di approntare assetti normativi derogatori del principio dell'uguaglianza formale. Il dibattito s'è reso particolarmente delicato in occasione della firma, il 2 febbraio 2000, del patto territoriale *Milano lavoro*, in cui, per promuovere l'occupazione regolare degli stranieri, veniva consentita la deroga *in peius* rispetto agli standard di trattamento fissati a livello generale. Con il Patto, insomma, si predisponeva una «regolazione diseguale», per favorire «categorie esposte a particolari rischi [...] di esclusione sociale» (Treu 2000, p. 124). L'estrema delicatezza della questione problematica sottostante il Patto, consistente in «come declinare [a livello sostanziale] il principio di uguaglianza e di parità di trattamento» (Biagi 2000, p. 128) comportò la dolorosa rottura dell'unità sindacale.

prio) per motivi economici: esiste un'incoerenza interna al sistema internazionale, un'«asimmetria» (Freedland, Costello 2014, p. 1). Sulla *permanenza* e il *lavoro* dell'immigrato, invece, oltre ai testi normativi dedicati (come la convenzione Onu cosiddetta Icrwm – *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families* – ovvero la convenzione Oit C143 del 1975) è l'intero diritto internazionale del lavoro a trovare applicazione, salvo che non sia espressamente stabilito diversamente (Olney, Cholewinski 2014, p. 265).

### 3. Il diritto europeo dei Trattati

#### 3.1. Amsterdam come punto di svolta

La distinzione preliminare fra norme che regolano l'*ingresso* e norme che regolano *permanenza* e *lavoro* vale a introdurre lo studio del dato giuridico europeo. Sull'arrivo dei migranti economici, in particolare, i governi hanno sempre temuto l'eccessiva cessione di sovranità in favore dell'Unione, sostenendo piuttosto l'opzione di un forte controllo nazionale sulle frontiere. Rispetto a tale atteggiamento di chiusura e diffidenza, il Trattato di Amsterdam del 1997 rappresenta però un *turning-point*, seppure parziale.

Se infatti, con il Trattato sull'Unione europea firmato a Maastricht nel 1992, è inaugurato il nuovo «edificio» dell'Unione europea (Adam, Tiziano 2010, p. 4) retto su tre «pilastri» (quello cosiddetto comunitario, la Pesc – Politica Estera e Sicurezza Comune – e la Gai – Giustizia e Affari Interni –, con Amsterdam le materie dei visti, dell'asilo e dell'immigrazione tendono ad abbandonare il terzo pilastro (la Gai) per passare al primo, divenendo oggetto del sistema decisionale «comunitario». Tale cambiamento d'assetto, definito *pillar switch*, comporta importanti conseguenze: maggiore dinamicità del procedimento decisionale, coinvolgimento del Parlamento europeo sul tema migratorio e aumento dell'area di giurisdizione della Corte di Giustizia (Dell'Olio 2002, p. 476). In commento del cambiamento in parola, s'è parlato però di una tecnica di «comunitarizzazione flessibile» (Chiaromonte 2013, p. 41): in virtù del *pillar switch* infatti, i tempi, i modi e i soggetti delle decisioni non sono quelli del modello comunitario «puro», ma essi risultano modellati in linea con le resistenze mostrate dagli Stati-nazione.

Ciò nonostante, è intravedibile un cambio di «paradigma politico» (Del'Olivo 2002, p. 478) nei mutamenti di Amsterdam. Tra gli uomini politici europei, comincia a farsi strada la consapevolezza che l'immigrazione può riuscire utile di fronte all'esanguità della demografia europea (Commissione Ce 2005, p. 3); se del resto si capovolgono i termini di una *vulgata* troppo spesso diffusa, appare evidente che i sistemi di *welfare state* sono meno sostenibili se la popolazione attiva autoctona è indebolita, anagraficamente e numericamente.

### 3.2. *Il Libro Verde del 2005: un documento politico per la futura strategia sull'immigrazione economica*

Un ulteriore significativo momento di evoluzione del quadro considerato, consiste nella realizzazione del *Libro Verde sull'approccio dell'Unione europea alla gestione della migrazione economica*, un documento politico del 2005 della Commissione europea. È interessante richiamarlo non solo perché contiene alcune opzioni di politica del diritto poi versate nei Trattati sull'Unione e sul Funzionamento dell'Unione del 2007, ma perché, *in nuce*, vi si trovano pure delineate le direttrici della futura produzione normativa europea in tema d'immigrazione economica.

Nel Libro Verde, la Commissione prende atto della necessità di una politica lungimirante in materia d'immigrazione, ma si mostra consapevole che il passaggio a una gestione pienamente comunitaria del fenomeno migratorio non può che essere graduale. Propone quindi il seguente schema: all'Unione sarebbe spettata la definizione dei criteri generali in base ai quali regolare i flussi, mentre agli Stati sarebbe rimasta la facoltà di decidere i numeri degli immigrati economici accoglibili nei propri territori.

In più, nel Libro Verde si delinea una strategia per la legiferazione europea: si sarebbe provveduto da un lato con atti normativi di tipo «orizzontale», per definire condizioni di *default* in tema di immigrazione economica verso l'Europa; dall'altro si sarebbero emessi provvedimenti settoriali, di tipo «verticale», riguardanti immigrati caratterizzati da qualità apprezzabili sul versante del pubblico governo dei flussi (ad esempio l'alta qualificazione professionale o la stagionalità dell'impegno lavorativo in Europa).

### 3.3. Con Lisbona prosegue l'integrazione in tema di governo dell'immigrazione economica

Gli *input* politici del Libro Verde si ritrovano quindi nei Trattati di Lisbona del 2007. Dopo la cosiddetta *comunitarizzazione flessibile* di Amsterdam, il cammino dell'integrazione prosegue con l'attribuzione della materia migratoria, riferibile al nuovo Titolo V (*Spazio di libertà, sicurezza e giustizia*) del Trattato sul Funzionamento, alla competenza concorrente dell'Unione. Ciò significa che dal 2007 la legiferazione europea avviene secondo le *normali* procedure decisionali dell'Unione, pur nel rispetto dei principi di proporzionalità e di sussidiarietà (cosiddetta «normalizzazione») (Calafà 2011, p. 531).

In particolare, gli artt. 67 par. 2 e 79 Tfu prevedono lo sviluppo di una *politica comune* su asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, *fondata sulla solidarietà fra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini di Paesi terzi*. La portata di detta disposizione, peraltro, è ampiamente ridimensionata quando la si accosta ad altre disposizioni dei Trattati, a fronte delle quali il quadro appare a tal punto capovolto da far dire, ad autorevole dottrina, della «incapacità dei Paesi membri a cedere frazioni, anche minime, della propria sovranità in materia di politiche migratorie» (Livi Bacci 2011, p. 432).

Agli Stati, infatti, è dato di poter *non* rispettare le norme europee in tema di immigrazione, quando ciò sia necessario per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza collettiva (art. 72 Tfu), ma soprattutto – come prospettato nel Libro Verde – la determinazione dei numeri degli ingressi rimane nella *competenza dei singoli Stati-nazione* (art. 79 par. 5 Tfu). Il che equivale a dire una cosa: che ogni previsione europea per il governo dei flussi migratori potrebbe essere svuotata di senso non appena un paese dell'Unione decidesse – è nel suo potere – di azzerare gli ingressi regolari.

In tema di diritti degli immigrati poi, il quadro giuridico offerto dai trattati non pare più avanzato. Si vedano gli articoli 79 par. 4 e 153 Tfu. Il primo contiene, secondo la fortunata espressione di Mario Savino, una mera «competenza declassata», nel senso che l'Unione *incentiva e sostiene* i Paesi in tema di integrazione degli stranieri, ma è esclusa *qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri*. Il secondo

è anch'esso un'arma «depotenziata» dell'Unione, per il fatto che, se alla lettera g) vi si stabilisce che l'Unione *completa e sostiene* l'azione degli Stati membri rispetto alle *condizioni d'impiego* degli stranieri regolarmente in Europa, la norma prosegue con la definizione di ostacoli considerevoli per il procedimento deliberativo: sono necessarie consultazioni di carattere preliminare presso diversi organi Ue, e soprattutto l'unanimità di consensi in seno al Consiglio.

Nonostante allora con Lisbona sia prefigurata una gestione comune dell'immigrazione per lavoro, sembrano mancare le condizioni su cui fondarla (Calafà 2012, p. 98); il che porta pure a dire che, se si assume il punto di vista «esterno» di uno straniero, l'Unione appare tutt'altro che un mercato (del lavoro) unitario, poiché le condizioni per potervi arrivare oltre che i diritti connessi allo stabilircisi non sembrano poter essere definiti in modo comune (Guild 2014, p. 99).

### 3.4. Gli artt. 15, 34 e 45 della Carta di Nizza

E tuttavia, l'evoluzione del 2007 ha pure significato il conferimento della forza di diritto fondamentale dell'Unione alla cosiddetta *Carta di Nizza*. Di questa, vanno segnalate alcune disposizioni. All'art. 15 (*Libertà professionale e diritto a lavorare*), par. 3, si stabilisce che i cittadini di Paesi terzi *autorizzati a lavorare* negli Stati membri hanno diritto alle medesime condizioni di lavoro praticate per i cittadini dell'Unione.

All'art. 34 par. 2, poi, si afferma il diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali per chiunque risieda e circoli regolarmente in Europa: una norma senza dubbio fra le più avanzate sul versante dell'integrazione europea, se si considera detta integrazione come un cammino evolutivo non solo funzionale alla realizzazione di un mercato – o meglio, d'una comunità *economica* – ma anche alla creazione d'uno spazio omogeneo in quanto a interpretazione, fruizione e garanzia di diritti fondamentali, fra i quali trovano posto pure i diritti sociali (Chiaromonte 2012, p. 126).

Peraltro, la lettura di tale norma va completata con quella dell'art. 45 par. 2, dove si prescrive che la libertà di circolazione *può essere* accordata pure agli stranieri regolari: una «libertà condizionata» (Calafà 2011, p. 538).

### 3.5. La direttiva europea 2011/98/Ue

Lo studio del diritto dei trattati, inteso sia come analisi della norma, sia anche come apprezzamento ragionato delle scelte di indirizzo politico sottostanti il dato giuridico, permette di accostarsi più consapevolmente alle direttive europee<sup>2</sup> in tema di immigrazione per lavoro.

La prima che si viene a considerare è la 2011/98/Ue. Essa non possiede una ragion d'essere «settoriale», ma si rivolge alla platea indistinta degli immigrati per motivi di lavoro, senza che in detta platea siano tracciate linee di demarcazione in ragione, ad esempio, della maggiore o minore qualificazione professionale dello straniero.

La direttiva ha come scopo la modellazione di una procedura unica, per il rilascio di un permesso amministrativo che si caratterizza in modo peculiare: allo stesso tempo, esso autorizza la permanenza sul territorio e lo svolgimento di attività lavorativa da parte del cittadino di paese terzo.

In Italia, la trasposizione della 2011/98/Ue avviene in ritardo rispetto alla *deadline* fissata a livello europeo. Detta trasposizione, fra l'altro, poco modifica il *Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* (d.lgs. n. 286/1998), il quale costituisce il maggiore *corpus* normativo dedicato nel sistema italiano: una scelta non esente da critiche. Può sottolinearsi ad esempio che il d.lgs. n. 40 del 2014, con cui si effettua la trasposizione, non abroga l'art. 5-*bis* del *Testo Unico*, vale a dire la norma concernente il cosiddetto *contratto di soggiorno per lavoro subordinato*. La mancata abrogazione risulta notevole se si considera che un istituto paragonabile a detto contratto è del tutto assente nella procedura fissata dalla direttiva 98.

Il contrasto, poi, è ancora più significativo se si volge attenzione al carattere controverso del contratto di soggiorno per lavoro subordinato, che consiste in un contratto di lavoro subordinato (De Margheriti 2005, p. 192), nel quale pena la sua nullità (Castelvetri, Scarpelli 2003, p. 12)

<sup>2</sup> Lo strumento della direttiva ha rappresentato la modalità privilegiata dell'intervento di *hard law* del legislatore europeo in tema di immigrazione per lavoro. Tale dato è perfettamente spiegabile. Prendendosi a riferimento il vigente diritto di Lisbona, giova ricordare che le materie trattate al Titolo V T<sup>fu</sup>e appartengono alla competenza *concorrente* dell'Unione. La direttiva permette allora la legiferazione in accordo ai principi di proporzionalità e sussidiarietà.

sono inserite ulteriori obbligazioni, prestabilite dal legislatore, a carico del datore di lavoro. Dette obbligazioni hanno poco (o nulla) a che fare con l'oggetto del contratto di lavoro, riguardando da un lato il pagamento delle spese di rimpatrio dello straniero qualora cessi il suo rapporto lavorativo e, conseguentemente, cessi pure la sua condizione di regolarità nel paese, dall'altro riguardando la garanzia della disponibilità di un alloggio per il lavoratore. Esse producono un evidente aggravio nei confronti del datore di lavoro (Castelli 2003, p. 311) ma soprattutto suscitano delle perplessità sul piano dommatico (Chiaromonte 2013, p. 191), per il fatto che la libertà di circolazione, che ha rilievo pubblicistico, è autorizzata in base a un certo esercizio dell'autonomia privata.

Altro evidente punto di attrito fra normazione europea e trasposizione italiana si registra in corrispondenza dell'art. 10 della direttiva. Vi si prevede che agli stranieri può essere sì richiesto il pagamento di diritti per il trattamento delle domande volte alla concessione del permesso, ma che il relativo importo dev'essere *proporzionato* e *basato* sui servizi effettivamente resi. Il combinato disposto degli articoli 5 co. 2-ter e 14-bis co. 2 del Testo Unico, invece, stabilisce che il contributo pagato dai cittadini stranieri sia *per metà destinato al cosiddetto Fondo rimpatri*.

Ancora, la trasposizione italiana appare minimale rispetto a norme centrali: quelle concernenti gli effetti della concessione del permesso, ossia le norme che riguardano i diritti attribuiti allo straniero. Rispetto alla regola generale di cui all'art. 12 par. 1, secondo cui gli stranieri hanno il diritto a *beneficiare del medesimo trattamento* entro numerosi campi della vita attiva dell'individuo (condizioni di lavoro, libertà di associazione sindacale...), il legislatore italiano non utilizza neppure gli spazi di deroga concessi al par. 2: una valutazione scorretta, se è vero che già nel giugno 2017, nella causa C-449/16, la Corte di Giustizia censura l'Italia proprio per la violazione della regola della parità di trattamento, avvenuta al di fuori delle indicazioni normative della direttiva 2011/98/Ue.

Fra l'altro la sentenza in parola, concernente il cosiddetto Anf, ossia l'assegno per nuclei familiari con almeno tre figli minori, racconta emblematicamente della persistente resistenza mostrata dal legislatore italiano ad affermare e rendere effettivo il principio antidiscriminatorio rispetto alle prestazioni di sicurezza sociale, soprattutto quelle che non hanno, alla propria base, alcuna contribuzione corrispettiva proveniente dal beneficiario



(Chiaromonte 2015, p. 22). Tale resistenza, del resto, può senz'altro spiegarsi tenendo conto della limitatezza attuale delle risorse finanziarie pubbliche, la quale però non può giustificare l'introduzione di criteri selettivi aventi carattere discriminatorio, contrastanti con il diritto di derivazione comunitaria e/o irragionevoli secondo il parametro costituzionale.

### *3.6. Le direttive europee sugli stranieri altamente qualificati e sui migranti stagionali*

Fortemente esemplificative della più ricorrente modalità dell'intervento legislativo europeo, il quale tende a dirigersi non già orizzontalmente nei confronti dell'intera platea degli immigrati per lavoro, ma verticalmente, in base a una loro caratteristica distintiva, sono le direttive 2009/50/Ce e 2014/36/Ue, la prima sugli immigrati extra-Ue altamente qualificati, la seconda su quelli impiegati in lavori stagionali. Meritano di essere descritte sia per la loro rilevanza, sia anche per le considerazioni che se ne possono trarre in termini di politica europea di diritto dell'immigrazione. Esse, comunque, non esauriscono il panorama normativo europeo in tema di lavoratori stranieri. In proposito, e senza pretese di esaustività, possono enumerarsi le direttive in tema di: permessi di lungo soggiorno; sanzioni nei confronti dei datori di lavoro che assumano immigrati in condizione di irregolarità; dirigenti, lavoratori specializzati o lavoratori in formazione che siano cittadini di Paesi terzi coinvolti all'interno di trasferimenti intra-societari; persone straniere che, per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, o collocamento alla pari giungano nel territorio europeo.

La direttiva 2009/50/Ce è stata inizialmente salutata con ampi favori e auspici. Essa rappresentava il primo tentativo comunitario di stabilire una disciplina europea organica in tema di immigrazione per lavoro. Meglio, di «una» immigrazione per lavoro: quella degli stranieri altamente qualificati. La direttiva rispondeva all'esigenza per l'Europa di essere attrattiva nei confronti dei «migliori», ossia di quei lavoratori che, più di altri, possono contribuire alla costruzione di un'«economia sociale di mercato fortemente competitiva». L'attrazione di «alte professionalità» nell'Unione tuttavia non è riuscita: ciò è dipeso sia da ragioni di carattere normativo, sia anche da ragioni economico-sociali, valide soprattutto per il caso italiano.

Sul primo versante, occorre osservare che la particolare autorizzazione amministrativa prevista dalla 2009/50/Ce, ossia la cosiddetta Carta Blu dell'Unione, che vale come «permesso di soggiorno» per gli stranieri altamente qualificati (da essa la direttiva prende il nome di *Blue Card Directive*) è lontana dall'assicurare al cittadino di paese terzo la circolazione all'interno di tutto il territorio europeo. Infatti il legislatore europeo all'art. 18 par. 2 della direttiva, ha lasciato agli Stati membri la facoltà di subordinare il regolare spostamento dei titolari della Carta Blu alla decisione positiva enunciata dalla propria autorità competente. Con evidenti ricadute negative sulla possibilità, per l'Europa, di costituire un mercato del lavoro unitario almeno per le «alte professionalità».

In secondo luogo, quando si guardi specificamente al caso italiano, dove sembra che solo poche centinaia di Carte Blu siano state rilasciate fino a oggi, vale una riflessione ulteriore, che più che carattere giuridico ha natura sociologica. In letteratura si parla di «funzione specchio» (Mc Britton 2017, p. 143), espressione con cui s'intende significare che l'immigrazione riflette i problemi della società di accoglienza. Con ogni probabilità dunque, a parte le insufficienze normative della 2009/50/Ce e i tratti censurabili della sua trasposizione italiana (di cui, anche in questo caso, va sottolineato il ritardo rispetto alla tempistica decisa in sede europea) l'insuccesso rispetto all'arrivo di stranieri altamente qualificati, nei confronti dei quali peraltro non si applica alcun contingentamento numerico, dipende dalle difficoltà comunque esistenti nel mercato del lavoro italiano per ogni persona formata, specialmente se di giovane età, a prescindere dalla sua cittadinanza italiana, europea o extra-europea. Non a caso, l'unico paese che finora ha vantato una buona *performance* in termini di rilascio di *Blue Card* è la Germania, mentre Austria e Paesi Bassi ottengono discreti risultati applicando loro soluzioni normative differenti ma ritenute parallele ed equivalenti rispetto alla normativa europea.

Spostando ora attenzione sugli immigrati stagionali, occorre innanzitutto evidenziarne l'importanza numerica: nel solo 2016, secondo i dati del rapporto Ocse sulle migrazioni internazionali, 4,2 milioni di lavoratori «temporanei» (*temporary workers*) hanno raggiunto i Paesi dell'Organizzazione (tale dato, peraltro, andrebbe disaggregato distinguendo fra lavoratori stagionali, distaccati e coinvolti entro trasferimenti intra-societari) (Ocse 2018, p. 13). Rispetto al caso italiano, s'è arrivati a dire che la com-

ponente stagionale del lavoro straniero è talmente importante da costituire la vera «regola» dell'immigrazione per lavoro (Ferraresi 2005, p. 255).

La direttiva europea 2014/36/UE è stata trasposta in Italia con il d.lgs. n. 203 del 2016. In letteratura, s'è sottolineata l'ambivalenza dell'intervento regolativo europeo (Papa 2017, p. 368), che da un lato intende garantire la percorribilità dell'immigrazione stagionale al riparo da sfruttamento lavorativo e intermediazione illecita di manodopera, salvaguardandosi così la sicurezza, la libertà e la dignità dei lavoratori, dall'altro fissa limiti forti alla possibilità, per l'immigrato stagionale, di normalizzare la propria presenza stabilizzandola nel paese di accoglienza.

La norma più interessante in tema di lavoro stagionale (già presente nel nostro sistema ma modificata in occasione della trasposizione della direttiva europea) è quella contenuta all'art. 5 co. 3-ter del d.lgs. 286 del 1998. Vi si trova affermato che allo straniero che dimostri di essere già arrivato regolarmente in Italia, per motivi di lavoro stagionale, nei cinque anni antecedenti la richiesta, può essere rilasciato un permesso di soggiorno di durata pluriennale, tale da permettergli di fare ritorno nel paese in periodi circoscritti dell'anno, coincidenti con l'attività stagionale nella quale sia impiegato.

La norma in parola esprime un certo *favor* rispetto a una determinata modalità di migrazione cd circolare ma – potrebbe osservarsi causticamente – il fatto che parallelamente siano stabiliti limiti rigidi per la stabilizzazione della permanenza del singolo nel paese, pare quasi consegnare la persona a un'ossimorica situazione di «permanente temporaneità» (Papa 2017, p. 375). D'altronde, autorevolmente è stato detto, rispetto alle migrazioni transnazionali, che le dinamiche circolari debbono guardarsi con favore quando interessino lavoratori professionalmente qualificati, mentre possono acuire dinamiche di precarizzazione e minore possibilità di godimento dei diritti se implementate con riguardo a lavoratori *low-skilled* (Cholewinsky 2013, p. 34).

#### 4. Conclusioni

L'itinerario proposto in questo articolo ha avuto come obiettivo quello di fornire riferimenti giuridico-normativi in forza dei quali volgere uno sguardo consapevole sul fenomeno dell'immigrazione per motivi di lavoro.

ro: uno sforzo che, adesso, permette di proporre alcune considerazioni di carattere generale.

Si può osservare, innanzitutto, che se è vero che gran parte delle diatribe politiche degli ultimi anni, le quali hanno coinvolto uomini delle istituzioni italiane ed europee, hanno riguardato non già gli immigrati «economici», ma i richiedenti asilo e in generale chi cerca fortuna provando la via temibile del Mediterraneo, è pur vero che i principi e le normative europei, in tema di immigrazione per lavoro, oggi sono ancora troppo timidi per costituire, davvero, motivo di lamento o scontro da parte dei rappresentanti dei Paesi membri nei confronti dell'interlocutore europeo. Ciò, peraltro, vale se si tace, almeno nel caso italiano, dell'insoddisfazione che sia chi legifera a livello statale o locale, sia chi emette provvedimenti amministrativi sperimenta, talora, rispetto al vincolo costituito soprattutto nel campo della sicurezza sociale, dal principio di parità di trattamento fra cittadini europei e cittadini stranieri regolarmente soggiornanti. È proprio su tale fronte che, nei prossimi anni, potrebbe aversi un più vivace ruolo della giurisprudenza ordinaria, specie amministrativa, nonché costituzionale italiana.

Per quanto poi concerne il carattere problematico del mancato raggiungimento, in Europa, di un buon livello d'integrazione sul versante delle norme sull'ingresso per motivi di lavoro, esso può leggersi, invero, come segnale dell'ancora perdurante immaturità geopolitica dell'Unione, la quale pare tanto incapace di mostrarsi coerente se vista «dal di fuori», quanto talora è rigorosa se la si vede «dal di dentro». Non bisogna nascondersi, in proposito, che soprattutto norme come l'art. 153 lett. g) Tfu e l'art. 45 par. 2 della Carta di Nizza inficiano da vicino la possibilità, per l'Europa, di divenire a 360° uno spazio unico del lavoro.

Nello scenario descritto, i sindacati dei lavoratori sono chiamati a portare la propria voce, interpretando nel modo più genuino la propria funzione di rappresentanza del lavoro senza aggettivi, italiano o straniero che sia. Mancano ancora in seno alla contrattazione collettiva previsioni di rilievo; al più, solitamente non ci si spinge oltre previsioni (comunque meritorie) riguardanti la convivenza interculturale, previsioni quali la pausa preghiera o la possibilità per il lavoratore di cumulare periodi di ferie in modo da consentirgli il ritorno, per un lasso di tempo consistente, nel proprio paese d'origine.

In verità, pare auspicabile un maggiore presidio sul tema dell'inclusione e soprattutto sul tema della tutela dallo sfruttamento lavorativo. In tal senso, anche alla luce dei dati sull'occupazione straniera in Italia, che individuano una forte presenza di lavoro immigrato nei settori agricolo ed edile (senza contare gli sterminati numeri del lavoro irregolare prestato da stranieri «clandestini») è nella contrattazione territoriale che s'individua la dimensione più adeguata per l'istituzione di ecosistemi locali fondati sia sul rispetto del lavoro (pure quello non qualificato e «straniero») sia contestualmente sul sostegno e la protezione a favore dei piccoli imprenditori. Essenziali in tal senso, possono per esempio divenire previsioni quali percorsi di formazione finanziati bilateralmente, volti non solo a permettere l'apprendimento della lingua italiana, ma pure a consentire l'alfabetizzazione degli immigrati (e di ogni lavoratore) in tema di diritti civili, sociali e più specificamente sindacali, oltre che la loro elevazione professionale, tramite la trasmissione di competenze certificabili e dunque «portabili» nel territorio. Come contropartita, alle aziende potrebbe essere concessa maggiore flessibilità sul versante delle forme di ingaggio dei lavoratori; soprattutto, potrebbe riconoscersi in loro favore un deciso impegno da parte delle istituzioni pubbliche locali in termini di incentivi fiscali, agevolazioni burocratiche, nonché creazione di infrastrutture materiali e immateriali adeguate alle loro esigenze di stabilità e crescita.

*In ricordo di Sacko Soumaila*

### Riferimenti bibliografici

- Adam R., Tizzano A. (2010), *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Torino, Giappichelli.
- Biagi M. (2000), *Il patto Milano Lavoro: un'intesa pilota*, in *Dri*, n. 2, Milano, Giuffrè.
- Calafà L. (2012), *Il lavoro italiano all'estero e il lavoro degli stranieri in Italia*, in Calafà L., Gottardi D., Peruzzi M., Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Calafà L. (2011), *Stranieri tra politiche e diritti dopo Lisbona: la stagione degli ossimori?*, in *Ld*, n. 3, Bologna, il Mulino.

- Castelli N. (2003), *Politiche dell'immigrazione e accesso al lavoro nella legge Bossi-Fini*, in *Ld*, n. 2, Bologna, il Mulino.
- Castelvetri L., Scarpelli F. (2003), *Il lavoro degli immigrati*, in *Riddl*, n. 1, III, Milano, Giuffrè.
- Chiaromonte W. (2015), *The New Eu Legal Regime on Labour Migration and its Effects on Italy: The Implementation of Directives 2009/50, 2011/98 and 2014/36. Towards a Human Rights-Based Approach?*, Working Paper Csdle «Massimo D'Antona» – Int., n. 122.
- Chiaromonte W. (2013), *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, Torino, Giappichelli.
- Chiaromonte W. (2012), *Mobilità intraeuropea e sicurezza sociale*, in Calafà L., Gottardi D., Peruzzi M. (a cura di), *La mobilità del lavoro: prospettive europee e internazionali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Cholewinsky R. (2013), *International Perspective on Highly Skilled Migrants in Light of Blue Card Directive and its Transposition in Eu Member States*, in Grütters C., Strink T. (a cura di), *The Blue Card Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, Tilburg, Wolf Legal Publishers.
- Commissione Ce (2005), *Libro Verde sull'approccio dell'Unione europea alla gestione della migrazione economica*, Bruxelles.
- De Margheriti M.L. (2005), *Il contratto di soggiorno per lavoro subordinato*, in Tursi A. (a cura di), *Lavoro e immigrazione. Commento alla legge n. 189 del 2002 (di modifica del d.lgs. n. 286 del 1998), relative alla disciplina dell'immigrazione per lavoro, e del d.l. n. 195 del 2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 222 del 2002*, Torino, Giappichelli.
- Dell'olio F. (2002), *Immigration after Nice: from "Zero Immigration" to Market Necessity*, in Arnall A., Wincott D. (a cura di), *Accountability and Legitimacy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Ferraresi M. (2005), *Le discipline speciali: lavoratori stagionali, sportivi, infermieri professionali*, in Tursi A. (a cura di), *Lavoro e immigrazione. Commento alle norme della legge n. 189 del 2002 (di modifica alla disciplina dell'immigrazione per lavoro, e del d.l. n. 195 del 2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 222 del 2002*, Torino, Giappichelli.
- Freedland M., Costello C. (2014), *Migrants at Work and the Division of Labour Law*, in Costello C., Freedland M. (a cura di), *Migrants at Work. Immigration & Vulnerability in Labour Law*, Oxford, Oxford University Press.

- Guild E. (2014), *The Eu's Internal Market and the Fragmentary Nature of Eu Labour Migration*, in Costello C., Freedland M. (a cura di), *Migrants at Work. Immigration & Vulnerability in Labour Law*, Oxford, Oxford University Press.
- Livi Bacci M. (2011), *Cronache di due fallimenti. L'Europa, l'Italia e le politiche migratorie*, in *il Mulino*, n. 3, Bologna, il Mulino.
- Mc Britton M. (2017), *Contrattazione collettiva e contrasto al lavoro immigrato irregolare*, in Gottardi D. (a cura di), *Legal frame work. Lavoro e legalità nella società dell'inclusione*, Torino, Giappichelli.
- Ocse (2018), *International Migration Outlook 2018*, Parigi.
- Olney S., Cholewinski R. (2014), *Migrant Workers and the Right to Non-discrimination and Equality*, in Costello C., Freedland M. (a cura di), *Migrants at Work. Immigration & Vulnerability in Labour Law*, Oxford, Oxford University Press.
- Papa V. (2017), *Dentro o fuori il mercato? La nuova disciplina del lavoro stagionale degli stranieri tra repressione e integrazione*, in *Dri*, n. 2, Milano, Giuffrè.
- Treu T. (2000), *Il patto sul lavoro di Milano: un modello di concertazione in stile europeo*, in *Dri*, n. 2, Milano, Giuffrè.

## ABSTRACT

*Il contributo offre uno studio dei tratti maggiormente caratterizzanti del diritto dell'Unione sull'immigrazione per lavoro, presentando uno stato dell'arte e puntando a mostrare come l'integrazione europea, su tale fronte, sia sempre scaturita da una tensione costante fra visioni politiche più progressiste e altre più caute in fatto di cessione di sovranità da parte degli Stati-nazione.*

## EUROPE, ITALY, IMMIGRANT WORKERS

*This paper offers an analysis on the most meaningful aspects of the European Union law about immigrant workers, aiming to provide a state of the art and to show that, on these issues, European integration has always been the product of a continuous strain between more progressive and more prudent political visions regarding member States' transfer of sovereignty.*

