

# fieri

## Working papers

### **LA GOVERNANCE DELL'IMMIGRAZIONE PER LAVORO IN EUROPA**

#### **Approcci nazionali e ruolo dell'Unione europea**

di Ester Salis,

con la supervisione scientifica di Ferruccio Pastore

Gennaio 2015

Progetto di ricerca collegato a un'istanza di contributo al Ministero degli affari esteri

ai sensi dell'art. 2 della l. 948/82

Questo breve contributo si basa sull'esteso lavoro di ricerca portato avanti nel quadro del progetto di ricerca triennale (2011-2014) "Labour Migration Governance in Contemporary Europe" (acronimo: LAB-MIG-GOV), realizzato da un'equipe multinazionale di ricercatori con diversi background disciplinari dietro la supervisione scientifica di Ferruccio Pastore. LAB-MIG-GOV è stato gestito e coordinato da FIERI (Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione) e ha beneficiato del generoso contributo finanziario del programma "Europe and Global Challenges" promosso dalle fondazioni Compagnia di San Paolo, Riksbankens Jubileumsfond e VolkswagenStiftung. Tutti i rapporti di ricerca e i materiali prodotti nel quadro del progetto sono disponibili online al sito internet [www.labmiggov.eu](http://www.labmiggov.eu).

**ISBN 978-88-940630-3-5**

## INDICE

Introduzione.....	4
1. Il quadro delle politiche nazionali.....	6
1.1 Oltre il focus restrittivo sulle politiche d’immigrazione economica.....	6
1.2 La rivitalizzazione delle politiche di immigrazione per lavoro in Europa nel decennio pre-crisi.....	8
1.3 La crisi e il mutamento della geografia dell’immigrazione per lavoro in Europa.....	14
2. L’agenda Europea e la comunitarizzazione incompiuta delle politiche di immigrazione per lavoro .....	19
2.1 Un processo di comunitarizzazione segmentato e incompiuto .....	21
2.2 Gli sviluppi recenti dell’agenda Europea: tra rinnovata attenzione alla mobilità interna e nuove sfide per la governance economica Europea. ....	23
2.3 La dimensione esterna delle politiche migratorie europee: le Mobility Partnerships. ....	26
Riflessioni conclusive e implicazioni di policy.....	27
Riferimenti bibliografici.....	30

## Introduzione

Nonostante la crisi e le sue drammatiche conseguenze sui mercati del lavoro europeo, l'immigrazione da paesi terzi ha continuato a crescere nel corso degli ultimi anni, pur se a ritmi inferiori rispetto al decennio pre-crisi. Secondo i dati ufficiali forniti da EUROSTAT, nel 2012 sono immigrate negli stati membri dell'UE circa 1.300.000 persone provenienti da paesi terzi, in diminuzione di circa il 20% rispetto ai nuovi ingressi registrati nel 2008 (Vedi tabella 1). Alla riduzione degli ingressi in termini quantitativi, si associa inoltre una ri-configurazione dei flussi in termini di categorie di ingresso: come già osservato in passato dopo le crisi petrolifere degli anni '70, il peso dei flussi di immigrazione economica sul totale è calato significativamente in rapporto a quello dei flussi per motivi familiari, umanitari o di studio. Secondo le statistiche fornite da Eurostat, il peso dei permessi di soggiorno per motivi lavorativi sul totale dei nuovi permessi si è dimezzato tra il 2008 e il 2011.<sup>i</sup>

**Tabella 1. Nuovi ingressi annuali di cittadini stranieri, valore assoluto (in migliaia) e variazione % annuale, Paesi Selezionati, 2006-2012.**

flussi annuali di ingresso di cittadini stranieri, V.A.							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Germania</b>	558.467	574.752	572.472	266.104	317.193	398.913	503.610
<b>Spagna</b>	802.971	920.534	567.365	365.360	330.280	335.881	272.482
<b>Francia</b>	170.895	168.234	171.231	171.702	192.870	200.162	211.679
<b>Italia</b>	254.588	515.201	496.549	406.725	424.499	354.327	321.305
<b>Svezia</b>	80.398	83.536	82.972	83.472	78.681	75.546	82.267
<b>Regno Unito</b>	451.702	455.290	505.161	470.544	497.629	487.614	417.844
<b>Totale</b>	2.319.021	2.717.547	2.395.750	1.763.907	1.841.152	1.852.443	1.809.187
flussi annuali di ingresso di cittadini stranieri, variazioni % annue							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2006-2012
<b>Germania</b>	2,9%	-0,4%	-53,5%	19,2%	25,8%	26,2%	-9,8%
<b>Spagna</b>	14,6%	-38,4%	-35,6%	-9,6%	1,7%	-18,9%	-66,1%
<b>Francia</b>	-1,6%	1,8%	0,3%	12,3%	3,8%	5,8%	23,9%
<b>Italia</b>	102,4%	-3,6%	-18,1%	4,4%	-16,5%	-9,3%	26,2%
<b>Svezia</b>	3,9%	-0,7%	0,6%	-5,7%	-4,0%	8,9%	2,3%
<b>Regno Unito</b>	0,8%	11,0%	-6,9%	5,8%	-2,0%	-14,3%	-7,5%
<b>Totale</b>	17,2%	-11,8%	-26,4%	4,4%	0,6%	-2,3%	-22,0%

Fonte: EUROSTAT

Malgrado queste tendenze generali, la forza lavoro immigrata rimane una componente essenziale dell'offerta di lavoro totale nei principali paesi europei: secondo i dati ufficiali forniti da EUROSTAT, i lavoratori con cittadinanza straniera rappresentano in media il 9,3% della forza lavoro nei paesi dell'Europa a 15 nel 2013. Inoltre, nonostante l'impatto della crisi sui mercati del lavoro, che ha visto i lavoratori immigrati tra le categorie più colpite (Awad, 2009; Fullin e Reyneri, 2013, Koehler, Lazcko et al., 2010; Martin, 2009; Urso e Schuster, 2013), il persistente bisogno di nuovi afflussi di lavoratori dall'estero sembra non essere destinato a calare, date le dinamiche demografiche verso un progressivo invecchiamento della popolazione europea e la previsione di importanti bisogni insoddisfatti in specifici settori e segmenti del mercato del lavoro, tanto per i livelli di qualificazione superiori che inferiori.<sup>ii</sup>

Nonostante gli studi scientifici sul tema dell'integrazione lavorativa abbiano unanimemente dimostrato che l'inserimento e l'inclusione della forza lavoro immigrata avvengono attraverso processi perlopiù spontanei, soprattutto attraverso l'azione delle reti sociali e comunitarie, è importante sottolineare che anche le politiche (migratorie e non solo) contano. Alcune analisi più recenti hanno infatti dimostrato che le performance lavorative degli immigrati sono differenziate in base a nazionalità, età, livello di istruzione e competenze, oltre che, in particolare, allo status legale delle persone arrivate dall'estero, se regolare o meno, ovvero se legato ad un permesso per motivi lavorativi, di famiglia, umanitari etc. (Czaika e De Haas, 2013; Cangiano, 2012 e 2014). Le politiche di immigrazione e integrazione influiscono, per via diretta o indiretta, in forma esplicita o implicita, nei processi di inserimento lavorativo sotto diversi aspetti: *'a monte'*, selezionando (o meno) in maniera esplicita i lavoratori ammessi sulla base delle loro caratteristiche individuali (nazionalità, età, status familiare, livello di qualificazione, etc.), attraverso programmi di ammissione specifici e articolati che diano preferenza a certe caratteristiche individuali, ritenute più in linea con i bisogni espressi dalla domanda di lavoro (per esempio i sistemi di ammissione a punti adottati in alcuni paesi europei, tra cui Regno Unito e Danimarca); in altri casi la selezione può essere implicita, attraverso l'imposizione o l'eliminazione di barriere all'ingresso di determinate categorie di migranti (per esempio, attraverso l'esenzione dal visto di ingresso per specifiche nazionalità). Le politiche migratorie possono orientare l'inserimento lavorativo dei migranti anche attraverso misure *'a valle'*, attraverso l'adozione e applicazione di politiche attive del lavoro, di programmi di formazione ad hoc, di misure di formazione linguistica e così via. Inoltre, gli status legali dei migranti, con la dotazione differenziata di diritti e doveri connessi, sono una componente importante della struttura di opportunità (e vincoli) in cui i migranti stessi si trovano ad agire: per esempio, un permesso di soggiorno per motivi familiari può comportare delle limitazioni per l'accesso al mercato del lavoro nei primi tempi della permanenza; oppure, come avviene in diversi paesi dell'UE (ma non in Italia) un permesso di lavoro può essere vincolato, in maniera più o meno rigida e per periodi più o meno lunghi, ad un determinato datore di lavoro o settore occupazionale; oppure ancora, un permesso di soggiorno per motivi di studio può consentire lo svolgimento di un'occupazione solo per un limite di ore settimanali, e così via.

Dopo un lungo periodo di attenzione politica declinante verso l'immigrazione economica, seguito alle politiche di chiusura imposte dai principali paesi di immigrazione europei a partire dagli anni '70, durante il decennio precedente alla crisi economica cominciata nel 2008 si è assistito ad un'importante ripresa dei flussi di immigrazione per lavoro, e parallelamente a una riattivazione delle specifiche politiche migratorie messe in piedi per governarli. In diversi contesti nazionali europei, l'immigrazione è stata esplicitamente adottata come una delle principali risposte alle sfide imposte dall'invecchiamento demografico, da un lato, e dalla ristrutturazione economica legata ai processi di de-industrializzazione e globalizzazione, dall'altro (Lavenex, 2006; Devitt, 2010). Non soltanto l'invecchiamento imponeva nuove strategie di sostituzione di

una forza lavoro autoctona in diminuzione, ma le nuove esigenze di competitività, flessibilità e innovazione imposte dai processi globali hanno fatto emergere importanti bisogni di lavoro insoddisfatti dall'offerta di lavoro interna, tanto nelle fasce più qualificate quanto in quelle meno qualificate (nonché meno retribuite e spesso più precarie) del mercato del lavoro. Tuttavia, a queste sfide i paesi europei hanno dato risposte fortemente differenziate, in particolare rispetto al ruolo dell'immigrazione – e di conseguenza delle politiche che regolano la sua componente strettamente economica – nel mix di risposte adottate.

Durante il decennio 1998-2008 si è così configurato uno scenario in cui i paesi dell'Europa mediterranea, da una parte, e il Regno Unito e l'Irlanda, dall'altra parte, hanno rappresentato i maggiori poli di attrazione dell'immigrazione economica verso l'Europa e, allo stesso tempo, i principali centri di sperimentazione rispetto alle politiche adottate per gestire i nuovi afflussi di lavoratori dall'estero. Di converso, nello stesso periodo, i paesi dell'Europa continentale e nordica hanno mantenuto un atteggiamento più cauto e riluttante a nuove, esplicite aperture verso l'immigrazione per motivi lavorativi, restando tuttavia aperti a flussi alternativi legati alle migrazioni familiari, umanitarie o per motivi di studio. In questo panorama variegato, l'allargamento ad est dell'Unione Europea, e le misure transitorie rispetto all'accesso al mercato del lavoro dei neo-comunitari nei diversi stati europei, hanno giocato un ruolo importante, seppure anche in questo caso con forti differenze tra 'vecchi' stati membri nel ricorso o meno alla possibilità di limitare e dilazionare il riconoscimento della piena libertà di circolazione ai nuovi paesi dell'Europa orientale (Black, 2010; Galgoczi, Leschke et al., 2009).

L'inizio della crisi nel 2008, e i suoi drammatici e differenziati effetti sui mercati del lavoro, ha modificato questo scenario in maniera sostanziale (Holtslag, Kremer et al., 2013). La geografia politica ed economica dell'immigrazione per lavoro è dunque mutata. Le politiche nazionali si sono evolute in direzioni diverse, che in larga misura (e prevedibilmente) hanno rispecchiato l'evoluzione divergente dei contesti economici e occupazionali nazionali: da un lato, si è registrata una virata restrittiva in quei paesi dell'Europa meridionale (Italia e Spagna) e atlantica (Regno Unito e Irlanda) che, nella fase precedente, si erano collocati tra i maggiori attrattori. Dall'altro lato, si è assistito a una progressiva espansione dei canali di ingresso legale per lavoro in paesi precedentemente più selettivi, tra cui in particolare la Germania e la Svezia.

In questo campo caratterizzato da tendenze divergenti, l'Unione Europea ha ripetutamente tentato di affermare un proprio ruolo di regolazione e indirizzo in materia di immigrazione economica, in particolare dopo la spinta alla comunitarizzazione delle politiche di immigrazione venuta con il Trattato di Amsterdam del 1997. Tuttavia questi tentativi sono stati complessivamente di scarsa efficacia e le istituzioni europee hanno incontrato forti resistenze e ostacoli da parte, in particolare, dei governi nazionali, riluttanti a cedere sovranità in un campo cruciale come quello della regolazione nell'accesso e nella gestione del mercato del lavoro nazionale (Pastore, 2004 e 2012; Menz, 2011; Niemann, 2012).

Obiettivo di questo breve saggio sarà dunque quello di ricostruire l'evoluzione delle politiche nazionali ed europee in materia di immigrazione per lavoro nell'ultimo quindicennio, con un'attenzione specifica alle trasformazioni che l'attuale crisi economica ha portato in questo complesso ma cruciale campo di policy. Nella prima parte si guarderà al quadro delle politiche nazionali, descrivendo la diversità degli approcci adottati nei principali paesi di immigrazione europei, le risposte date ad alcune sfide cruciali nella fase pre-crisi e gli sviluppi più recenti che hanno portato ad un radicale cambiamento della geografia politica dell'immigrazione per lavoro. Nella seconda parte si guarderà invece all'evoluzione dell'agenda europea in

materia, ricostruendo le fasi e i principali risultati ottenuti nel processo di comunitarizzazione delle politiche migratorie, con un'attenzione specifica a quelle che governano i flussi per motivi di lavoro. Infine, si proporranno delle riflessioni conclusive che cercheranno di evidenziare le principali implicazioni per lo sviluppo futuro delle politiche di immigrazione per lavoro.

## **1. Il quadro delle politiche nazionali**

### **1.1 Oltre il focus restrittivo sulle politiche d'immigrazione economica**

Quanti e quali lavoratori sono necessari in un determinato lasso di tempo in un determinato paese o gruppo di paesi? Quanti di questi lavoratori possono essere trovati all'interno dei confini nazionali e quanti devono invece essere reclutati all'estero? Questo tipo di quesiti sono al cuore della politica dell'immigrazione per lavoro (intesa come branca specializzata della più ampia politica migratoria), ma sono raramente formulate in una forma così ampia e completa. Nel contesto europeo le dimensioni "interna" ed "esterna" delle politiche del mercato del lavoro sono state a lungo sviluppate e applicate (persino studiate) come due sfere separate e perlopiù non comunicanti. La scarsa rilevanza quantitativa e lo scarso peso politico delle politiche per l'immigrazione economica in Europa occidentale – dopo l'adozione di "politiche di stop" da parte di tutti stati d'immigrazione tradizionali nei primi anni 1970 – rappresentano certo una parziale spiegazione a questa mancata centralità dell'immigrazione nel campo delle politiche del lavoro in Europa. Infatti, durante i seguenti due decenni e mezzo, i canali legali di ammissione di cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro sono stati praticamente inesistenti, ad eccezione dei flussi d'ingresso per lavoro stagionale. Di conseguenza, anche l'interesse da parte del mondo scientifico e della ricerca è progressivamente scemato e ha iniziato a crescere solo verso la fine del secolo scorso, quando le politiche di immigrazione per lavoro hanno gradualmente riguadagnato visibilità e rilevanza, soprattutto in alcuni paesi dell'Europa meridionale e nel Regno Unito (Menz e Caviedes, 2010; Peixoto et al., 2012).

È però importante sottolineare che le restrizioni formali all'assunzione di nuovi lavoratori dall'estero introdotte nei tradizionali paesi di immigrazione europei (Francia e Germania in primo luogo) non hanno certamente fermato l'immigrazione in quanto tale (Castles, 1986). Da un lato, gli ingressi per motivi di famiglia e umanitari – vale a dire i canali d'immigrazione sulla quale i governi hanno un controllo discrezionale molto più limitato – si sono notevolmente intensificati; dall'altro lato, la conseguenza inattesa delle politiche di chiusura è stata la crescita dell'immigrazione irregolare, intesa sia come irregolarità dell'ingresso che del soggiorno (ovvero il fenomeno dei cosiddetti *overstayers*). Come vedremo in maggiore dettaglio qui di seguito, tutte queste forme di migrazione – seppure non formalmente definibili come "immigrazione per lavoro" – hanno indirettamente alimentato i mercati del lavoro europei con forza lavoro straniera. In tutti gli Stati membri dell'UE, pur se in misura variabile e con approcci di *policy* differenti, i migranti per motivi familiari e umanitari hanno avuto presto o tardi pieno accesso ai mercati del lavoro nazionali, e, allo stesso tempo, un gran numero di lavoratori stranieri privi di documenti ha avuto l'opportunità di regolarizzare la propria permanenza e lo status lavorativo attraverso periodiche misure e campagne di regolarizzazione adottate dai vari governi in tutta Europa (Baldwin-Edwards e Kraler, 2009; Pastore, 2004; Sciortino, 2011). Tuttavia, questi canali indiretti di immigrazione di forza lavoro sono stati a lungo totalmente trascurati in quanto tali: nel corso degli anni 1980 e 1990 i migranti

familiari e umanitari sono stati prevalentemente rappresentati e osservati (sia in campo politico che nella sfera accademica) in un'ottica meramente sociale e culturale, trascurando così il loro ruolo economico effettivo e potenziale, fatta eccezione per i costi per i sistemi di welfare che la loro presenza poteva portare (Boeri, Hanson et al., 2002). Quanto ai migranti irregolari, la prospettiva su di loro si è universalmente focalizzata su questioni di sicurezza e ordine pubblico, oscurando così in grande misura il peso crescente che stavano assumendo nei mercati del lavoro europei (Reyneri, 1998; Arango e Baldwin-Edwards, 1999).

L'insufficiente comprensione dei meccanismi complessi attraverso cui le diverse forme di migrazione internazionale influiscono sul funzionamento dei mercati del lavoro europei non è solo una lacuna scientifica, che solo di recente ha cominciato ad essere colmata, ma è soprattutto un problema per le politiche pubbliche, in quanto rischia di distorcere le basi conoscitive su cui queste ultime sono elaborate e quindi di limitarne l'efficacia. Queste carenze diventano ancora più gravi in un contesto di prolungata crisi economica, che rende l'efficienza dei mercati del lavoro sempre più cruciale. Per queste ragioni, in questo contributo si adatterà una prospettiva più ampia di quella sulle "politiche d'immigrazione per lavoro", intese in senso restrittivo come politiche per l'ammissione di cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro, e ci si baserà invece su un concetto più ampio di "*politiche di offerta di lavoro immigrata*". Questa scelta implica prendere in considerazione non soltanto il modo in cui determinati Stati dell'Unione Europea hanno direttamente 'alimentato' i loro mercati del lavoro con politiche di ammissione di lavoratori ad hoc, ma anche quelle che abbiamo chiamato "*politiche di immigrazione per lavoro indirette*" e, nei casi e nella misura in cui queste siano rilevanti, quelle politiche attive del lavoro volte a facilitare l'accesso di diverse categorie di residenti immigrati al mercato del lavoro (Pastore, 2014).

## **1.2 La rivitalizzazione delle politiche di immigrazione per lavoro in Europa nel decennio pre-crisi**

Nel decennio pre-crisi, ovvero grossomodo dalla fine degli anni Novanta al 2008, l'Unione Europea nel suo complesso ha conosciuto una sensazionale fase di crescita della presenza di persone immigrate (tanto da paesi terzi che da altri paesi europei, in particolare dai nuovi stati membri), e, seppure in misura alquanto squilibrata tra i diversi stati, della quota di lavoratori immigrati sulla forza lavoro totale. Oltre che da asimmetrie macro-economiche, questi squilibri nei trend migratori sono stati influenzati, in misura decisiva, dalle diverse scelte di policy in un settore – quello dell'immigrazione legale per motivi economici, appunto – dove la discrezionalità dei governi nazionali rimane essenzialmente intatta. L'Europa mediterranea (principalmente Spagna e Italia, seguita da Portogallo e Grecia), da una parte, e Regno Unito e Irlanda, dall'altra, hanno rappresentato i principali motori della forte espansione dei flussi di immigrazione economica, in larga parte composti da lavoratori poco qualificati: tanto in Italia che in Spagna, la quota di popolazione straniera sul totale della popolazione residente è più che quadruplicata negli ultimi quindici anni ed è raddoppiata nel Regno Unito, una crescita più che significativa è stata osservata in Svezia, mentre l'indicatore è rimasto sostanzialmente stabile in Francia e in Germania.

**Tabella2. Stock di popolazione straniera residente (valori assoluti e % della popolazione totale), in paesi selezionati, anni 2000, 2006 e 2013, e variazione % nel periodo 2000-2013**

	Valori Assoluti			% della popolazione tot.			Variazione 2000-2013
	2000	2006	2013	2000	2006	2013	
<b>UE27</b>	17.727	24.858	32.171	3,8%	5,1%	6,5%	81,5%
<b>Germania</b>	7.073	7.100	7.584	8,7%	8,7%	9,3%	7,2%
<b>Spagna</b>	842	3.914	4.647	2,1%	8,9%	10,1%	451,8%
<b>Francia</b>	3.223	2.844	3.515	5,6%	4,7%	5,7%	9,0%
<b>Italia</b>	-	2.569	5.082	-	4,4%	8,4%	97,9% <sup>a</sup>
<b>Svezia</b>	354	336	462	4,0%	3,7%	4,9%	30,5%
<b>Regno Unito</b>	2.348	3.538	4.903	4,1%	5,9%	7,9%	108,8%

Fonte: EUROSTAT

<sup>a</sup> L'indicatore per l'Italia si riferisce alla variazione tra il 2006 e il 2013, in mancanza di dato per l'anno 2000.

In entrambe queste aree geografiche, i primi tre quarti degli anni 2000 sono stati un periodo di intensa sperimentazione nel campo delle "politiche di offerta di lavoro immigrata", volte a governare – seppure in forme molto diverse – la fase migratoria espansiva. Accanto alla comune apertura esplicita verso nuovi afflussi di migranti per motivi lavorativi, le scelte politiche verso questi nuovi flussi sono state però sostanzialmente diverse nelle due aree considerate: mentre il Regno Unito – e in una certa misura l'Irlanda – hanno esplicitamente inquadrato la nuova immigrazione all'interno di una strategia di competitività del proprio sistema economico, dando preferenza ai potenziali migranti in possesso di qualifiche e competenze specifiche, soprattutto di alto livello (Devitt, 2010 e 2014b), i paesi mediterranei non hanno impostato le proprie politiche di ammissione su una selettività legata alle *skills* e alle qualifiche dei candidati all'immigrazione, accogliendo prevalentemente lavoratori poco qualificati, o che, in ogni caso, venivano impiegati in settori e occupazioni con scarsi livelli di competitività e produttività (Pastore, Salis et al., 2013; Venturini e Villosio, 2008). D'altra parte, nel nucleo centrale dell'Europa, rappresentata da Francia, Germania e Benelux, (ma anche nei paesi del Nord Europa) lo stesso periodo è stato caratterizzato da un approccio decisamente più conservatore, che non si è fondamentalmente discostato dalla ortodossia della gestione restrittiva della migrazione per lavoro prevalente nei due decenni precedenti.

A questo quadro generale rispetto all'immigrazione di lavoratori da paesi terzi, si associa anche la diversità degli approcci adottati nei vari paesi europei rispetto alla mobilità dei lavoratori neo-comunitari e alla gestione delle fasi transitorie seguite alle due ondate di allargamento del 2004 prima e del 2007 poi. Anche in questo caso i paesi che hanno mostrato maggiore apertura verso l'ingresso dei cittadini neo-comunitari nei loro mercati del lavoro sono stati il Regno Unito e l'Irlanda, da una parte, l'Italia e la Spagna, dall'altra

(V. tabella 3 di seguito). Nel primo caso la scelta adottata è stata quella di una totale apertura nell'occasione della prima ondata di allargamento, rinunciando così alla possibilità di una moratoria sulla libertà di movimento dei lavoratori nei primi anni dopo l'ingresso dei loro paesi nell'Unione Europea; mentre, anche in conseguenza dell'imponente afflusso di lavoratori est-europei (polacchi in particolare) dopo il 2004, nella seconda ondata entrambi i paesi hanno scelto di adottare misure transitorie per limitare l'accesso dei lavoratori romeni e bulgari al proprio mercato del lavoro nelle prime due fasi del periodo transitorio. Nel caso di Italia e Spagna, le restrizioni adottate in entrambe le occasioni sono state tutto sommato poco stringenti, lasciando di fatto ampio spazio per l'accesso ai loro mercati del lavoro dei cittadini, polacchi prima (decisamente più numerosi di quelli degli altri 9 paesi coinvolti nell'allargamento del 2004), e romeni poi. Tuttavia, è importante ricordare che, dopo averle abbandonate nel 2009, la Spagna ha chiesto e ottenuto dalla Commissione Europea di re-introdurre alcune restrizioni all'accesso di lavoratori romeni (e bulgari) al mercato spagnolo nell'ultima fase del regime transitorio post-allargamento nell'agosto 2011, in seguito alle drammatiche dinamiche di crescita della disoccupazione seguite alla crisi economica. Merita di essere menzionato anche il caso della Svezia che, pur avendo scelto di non avvalersi della moratoria alla libertà di movimento sia nel 2004 che nel 2007, non ha per questo conosciuto un aumento significativo nei livelli di mobilità in entrata di lavoratori neo-comunitari, che sono rimasti tutto sommato modesti. Di converso, Germania e Francia, e come loro molti altri paesi dell'Europa continentale, hanno scelto di adottare importanti restrizioni alla mobilità del famigerato "idraulico polacco", imponendo la necessità di richiedere un permesso di lavoro (e di soggiorno) per svolgere attività remunerate nei mercati del lavoro francese e tedesco. La Germania ha scelto di mantenere le misure transitorie per tutta la durata di sette anni concessa dagli accordi post-allargamento (articolati in 3 fasi successive di 2, 3 e 2 anni) in entrambe le occasioni.

Le sperimentazioni di *policies* realizzate in alcuni paesi dell'UE a partire dalla fine degli anni '90 nel campo delle migrazioni per lavoro si sono focalizzate su tre sfide principali:

I) Come valutare e prevedere le carenze di manodopera nel mercato interno, vale a dire i bisogni di forza lavoro che non possono essere adeguatamente soddisfatti (sia in termini di quantità e qualità che di tempistica) attraverso l'offerta di lavoro nazionale e che quindi richiedono l'ingresso di lavoratori immigrati. In questo campo, per esempio, la pratica sviluppata nel Regno Unito dopo l'istituzione del *Migration Advisory Committee* (MAC) è una misura di particolare interesse; quest'ultimo è un organo consultivo indipendente, creato dal governo britannico nel 2007, incaricato di fornire al governo indicazioni "trasparenti, indipendenti e empiricamente fondate" sui fabbisogni di forza lavoro che possono essere soddisfatti da manodopera proveniente da paesi terzi. Il MAC è composto prevalentemente da economisti e ricercatori di altre discipline, nominati dal governo, che forniscono, su base regolare ma anche su apposita richiesta del governo in carica, dati e informazioni scientificamente validate sui fabbisogni di forza lavoro in determinati settori, occupazioni e aree del paese (Devitt, 2012). In Spagna, la valutazione dei bisogni insoddisfatti di forza lavoro è stata invece affidata all'amministrazione centrale dei servizi pubblici per l'impiego del Ministero del Lavoro, la quale componeva, con informazioni raccolte dai suoi uffici periferici, una lista di occupazioni in carenza (*Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura*), su cui poi intervenivano le Comunità Autonome, in consultazione con le parti sociali a livello locale, e una commissione tripartita nazionale composta da rappresentanti di sindacati, associazioni datoriali e del segretariato di stato sull'immigrazione. Un meccanismo simile è stato adottato per le occupazioni che potevano essere coperte dal reclutamento collettivo previsto dal contingente<sup>iii</sup> (Finotelli, 2012). In una prospettiva comparata, le procedure di valutazione adottate in Italia appaiono meno trasparenti ed

efficienti: la consultazione con le autonomie regionali e le parti sociali, seppure prevista dalle norme, è stata perlopiù attuata in maniera solo formale e la valutazione dei bisogni del mercato del lavoro è stata orientata da criteri di natura politica più che tecnica (Salis, 2012).

II) La seconda sfida tecnica e politica con cui le policy in materia di immigrazione per lavoro si sono confrontate ha invece per oggetto la possibilità e le modalità per individuare e, se necessario, formare, i candidati alla migrazione già nei loro paesi di origine. Mentre in alcuni paesi – come il Regno Unito o la Svezia – questa selezione è stata interamente lasciata alle dinamiche di mercato, in altri paesi, in particolare quelli dell'Europa meridionale, sono state sperimentate alcune misure e meccanismi di pre-selezione e (in alcuni casi) di formazione sulla base di accordi di cooperazione bilaterale con i paesi di origine. Per esempio, la Spagna ha concluso accordi bilaterali per la gestione concertata dei flussi migratori con il Marocco e con il Senegal. Nel caso specifico del Marocco, gli accordi stipulati hanno creato meccanismi volti a facilitare la migrazione stagionale, o circolare, di lavoratori da impiegare nel settore agricolo spagnolo reclutati attraverso lo strumento del *contingente* (Jolivel, 2014; Finotelli, 2012), con il coinvolgimento diretto dei servizi pubblici per l'impiego dei due paesi e delle organizzazioni datoriali spagnole interessate al reclutamento all'estero, le quali seguivano da vicino le fasi di selezione, formazione e inserimento dei lavoratori reclutati.

Tuttavia, l'efficacia di questi strumenti, così come la loro efficienza in termini di rapporto tra costi di gestione e risultati effettivi resta ampiamente da valutare: seppure non siano disponibili, a nostra conoscenza, valutazioni sistematiche dell'implementazione di questi strumenti di cooperazione bilaterale per la gestione dei flussi migratori per lavoro, alcune indicazioni emerse dalle ricerche condotte all'interno del progetto LAB-MIG-GOV lasciano emergere un certo scetticismo sui loro risultati concreti avendo di fatto coinvolto un numero molto limitato di lavoratori, anche in proporzione ai flussi non legati all'implementazione di questi accordi (Jolivel, 2014; Salis, 2012; Boubakri e Araïssia 2014, in corso di pubblicazione).

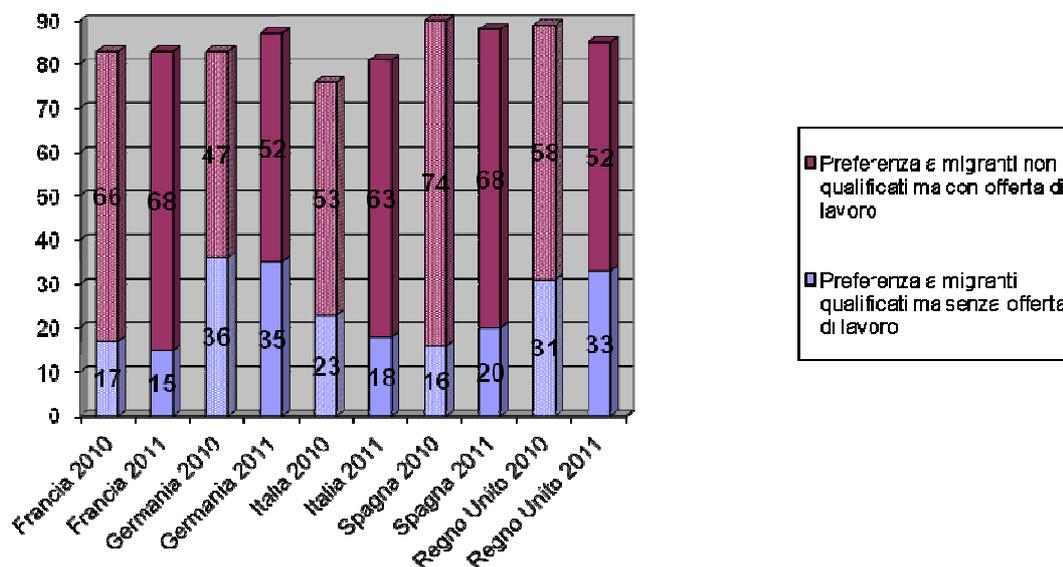
III) La sfida del matching. In un altro importante ambito di politica migratoria per lavoro, però, l'innovazione è stata molto meno consistente e la differenziazione degli approcci nazionali decisamente minore. Ci si riferisce in particolare alle misure volte a facilitare l'incontro tra specifici datori di lavoro e specifici lavoratori stranieri, o candidati alla migrazione. In teoria, per regolare tale passaggio cruciale si possono adottare due approcci opposti: si può lasciare al datore di lavoro l'onere (e l'opportunità) di cercare e selezionare il/la potenziale dipendente all'estero (cosiddetti meccanismi di ammissione *demand-driven*); oppure, al contrario, si può concedere al candidato all'immigrazione la facoltà (e se necessario un visto per ricerca di lavoro) di entrare nel paese di immigrazione al fine di cercare un datore di lavoro adeguato (cosiddetti meccanismi di ammissione *supply-driven*). Questi due approcci sono evidentemente molto diversi sia dal punto di vista delle necessarie pre-condizioni di base che delle loro implicazioni più ampie. Sistemi di ammissione *demand-driven*, cioè subordinati ad una specifica offerta di lavoro, possono operare in modo efficace e senza intoppi solo se i datori di lavoro sono in grado di individuare e selezionare specifici candidati già nei paesi di origine, o affidandosi ad un'agenzia di lavoro con sede o filiali nel paese terzo considerato, oppure a distanza, attraverso meccanismi di selezione che utilizzino, per esempio, gli strumenti messi a disposizione dalle nuove tecnologie (Invio di CV online, interviste telefoniche o in video-conferenza, etc.). Tuttavia, realisticamente, la selezione dei lavoratori in tali forme può essere realizzata solo quando il datore di lavoro è una media o grande azienda con importanti risorse economiche e gestionali a disposizione e/o quando il profilo professionale ricercato è altamente

qualificato, laddove quindi le competenze e capacità del candidato possano più facilmente essere valutati a distanza, con criteri oggettivi (titoli di studio, certificazioni, etc.). Se però si considera che la parte più consistente della domanda di lavoro immigrato arriva da piccole e medie imprese, dunque da quelle con maggiori difficoltà ad affidarsi ad attività di reclutamento transnazionali, senza le necessarie risorse finanziarie e organizzative per intraprendere procedure di selezione complesse e di lunga durata, e alla ricerca di *skills* e competenze difficilmente certificabili e testabili a distanza, si comprende come meccanismi di ammissione *demand-driven* rischino di risultare altamente inefficienti. Tra le conseguenze di tale inefficienza è da considerare soprattutto la concreta possibilità che tale domanda di lavoro immigrato, non adeguatamente sostenuta dalle procedure ufficiali di ammissione, trovi risposta attraverso la disponibilità esistente di forza lavoro immigrata già presente sul territorio nazionale in forma irregolare. Questo è di fatto lo scenario che ha caratterizzato, e che continua a caratterizzare – in assenza di riforme sostanziali dei meccanismi di ammissione – l'Italia, insieme ad altri paesi dell'Europa mediterranea. L'ingresso irregolare, o, più spesso, la permanenza sul territorio nazionale oltre i termini consentiti dai visti di ingresso, hanno rappresentato per anni la principale modalità di accesso al mercato del lavoro italiano. Per drenare il bacino di irregolarità che si veniva così a creare, si sono rese necessarie periodiche (quasi sistematiche, possiamo dire) campagne di regolarizzazione che coinvolgevano decine, talvolta centinaia, di migliaia di persone senza uno status regolare. Allo stesso tempo, i meccanismi di ammissione ufficiali, attraverso il sistema delle quote stabilite nei decreti flussi annuali, sono stati spesso usati in maniera distorta come una forma di regolarizzazione *de facto* di persone già irregolarmente presenti nel territorio italiano (Salis, 2012; Colombo, 2012). Seppure quello italiano sia, purtroppo, uno dei casi più gravi di inefficienza delle politiche ufficiali di ammissione è importante sottolineare che simili problemi e un uso sistematico, seppure in forme variegata, di meccanismi di regolarizzazione sono stati comuni alla quasi totalità dei paesi europei (Baldwin-Edwards e Kraler, 2009).

Dall'altra parte, i sistemi di ammissione *supply-driven* sollevano la questione politicamente molto sensibile di cosa succede se e quando il lavoratore straniero ammesso per ricerca di lavoro non trovi un datore di lavoro disponibile ad assumerlo entro un ragionevole lasso di tempo (e prima della scadenza del visto d'ingresso, in tutti i casi in cui questo è richiesto). In Europa, negli ultimi anni, la preoccupazione politica che l'ammissione di stranieri in cerca di lavoro potesse portare ad una crescita dell'immigrazione irregolare attraverso meccanismi di *overstaying* dopo un regolare periodo di ricerca di lavoro è stata sentita molto fortemente dai decisori politici, spingendoli a dare priorità sistematica a meccanismi di ammissione *demand-driven*, e imponendo una chiusura quasi dogmatica verso l'alternativa delle ammissioni di lavoratori per ricerca di lavoro.

Questa preoccupazione sembrerebbe essere condivisa (se non originata) da simili apprensioni espresse nelle opinioni pubbliche di diversi stati europei, come emerge dai dati del sondaggio di opinione *Transatlantic Trends Immigration*,<sup>iv</sup> negli anni 2008-2011. Tra le varie domande poste agli intervistati di cinque paesi europei (Italia, Germania, Francia, Spagna e Regno Unito) si chiedeva anche quale fosse la loro preferenza rispetto ad accogliere persone con alti livelli di qualificazione, anche senza una specifica offerta di lavoro, o lavoratori poco qualificati, ma richiesti da un datore di lavoro specifico: una larga maggioranza, oscillante tra oltre la metà e i due terzi degli intervistati, dava la sua preferenza a forme di ammissione *demand-driven* seppure di lavoratori poco qualificati.

Grafico1: Sondaggio TTI, anni 2010-2011, % di risposta alla domanda: “Nel decidere quali immigranti ammettere in (PAESE), il governo dovrebbe dare la preferenza agli immigranti che hanno un alto livello di istruzione, ma non dispongono di un'offerta di lavoro, o dovrebbe dare la preferenza agli immigranti che hanno un'offerta di lavoro in (PAESE), ma non hanno un elevato livello di istruzione?”.



Fonte: TTI, *Topline Results 2011*, (tavola Q7) accessibile online all'indirizzo: [trends.gmfus.org](http://trends.gmfus.org)

Come si vede dal grafico qui sopra, che riporta i risultati del sondaggio rispetto alla domanda citata, i cittadini italiani, spagnoli e francesi sono quelli che hanno mostrato una maggiore preferenza per l'ammissione di lavoratori solo quando essi siano espressamente richiesti dal mercato del lavoro. Possiamo interpretare questa preferenza come segnale di un più acuto timore di concorrenza tra lavoratori migranti e nativi per l'accesso all'occupazione; al contrario, i cittadini tedeschi e britannici mostravano una maggiore apertura rispetto all'ingresso di persone per ricerca di lavoro, a condizione che esse fossero in possesso di alti livelli di istruzione e qualificazione: oltre un terzo del campione intervistato nei due paesi ha dato preferenza a questa opzione contro una percentuale tra il 15 e il 23% in Italia, Francia e Spagna.

Queste preferenze di policy dei cittadini sembrano riflesse, almeno in parte, nel contenuto delle politiche. Infatti, tra i maggiori paesi di immigrazione europei, il Regno Unito (prima) e la Germania (più recentemente) sono quelli che hanno mostrato una maggiore apertura verso l'immigrazione qualificata, anche con la possibilità di ingresso per ricerca di lavoro. Già nell'anno 2001 il Regno Unito ha introdotto un *Highly Skilled Migrant Programme* che consentiva, attraverso la valutazione dei candidati tramite un sistema a punti, l'ingresso a persone con alti livelli di qualifica per ricerca di lavoro; questo programma è stato sostituito, con l'importante riforma del 2008, dal cosiddetto *Tier 1* del sistema di ammissione britannico, riservato a imprenditori e lavoratori altamente qualificati (Devitt, 2012). Quanto alla Germania, attraverso una serie di importanti (e spesso silenziose) riforme legislative e amministrative adottate a partire dal 2005, essa ha gradualmente trasformato il proprio regime di ammissione di lavoratori dall'estero in senso liberale, dando una specifica preferenza ai potenziali migranti con alti (ma anche medi) livelli di

istruzione e qualificazione. In particolare, con il recepimento della direttiva europea sulla “Blue Card” realizzato nel 2011 (vedi paragrafo 2.1 più avanti), il sistema tedesco risulta ormai, nel panorama europeo post-crisi, tra i più aperti alla nuova immigrazione per lavoro, e in prima linea nella competizione internazionale per i migliori talenti. Inoltre, la nuova normativa prevede la possibilità di offrire a persone in possesso di un titolo universitario un visto di ingresso per ricerca di lavoro della durata di sei mesi, con la principale condizione che siano in grado di sostenersi finanziariamente con i propri mezzi durante il loro soggiorno in Germania (Laubenthal, 2014).

Per quanto riguarda l'Italia, la possibilità di ingresso tramite il meccanismo dello “sponsor”, introdotta nella legge 40/1998, che consentiva l'ingresso per ricerca di lavoro, è stata rapidamente abbandonata e cancellata dalla successiva legge 189/2002. Peraltro, l'ingresso tramite sponsor non era in alcun modo legato a forme di selettività basate sulle competenze, ma era stato pensato per facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro in quelle occupazioni per cui l'incontro faccia a faccia tra il candidato e il potenziale datore di lavoro è una precondizione essenziale per l'assunzione (ad esempio nel caso del lavoro domestico e di cura agli anziani), contrastando così la pratica diffusa di un uso distorto dei canali di ingresso tramite decreto flussi. Tuttavia la sperimentazione di questo canale di ingresso è stata troppo breve e la valutazione dei suoi effetti in termini di crescita dell'immigrazione irregolare di fatto inesistente, prima del suo definitivo abbandono.

### **1.3 La crisi e il mutamento della geografia dell'immigrazione per lavoro in Europa**

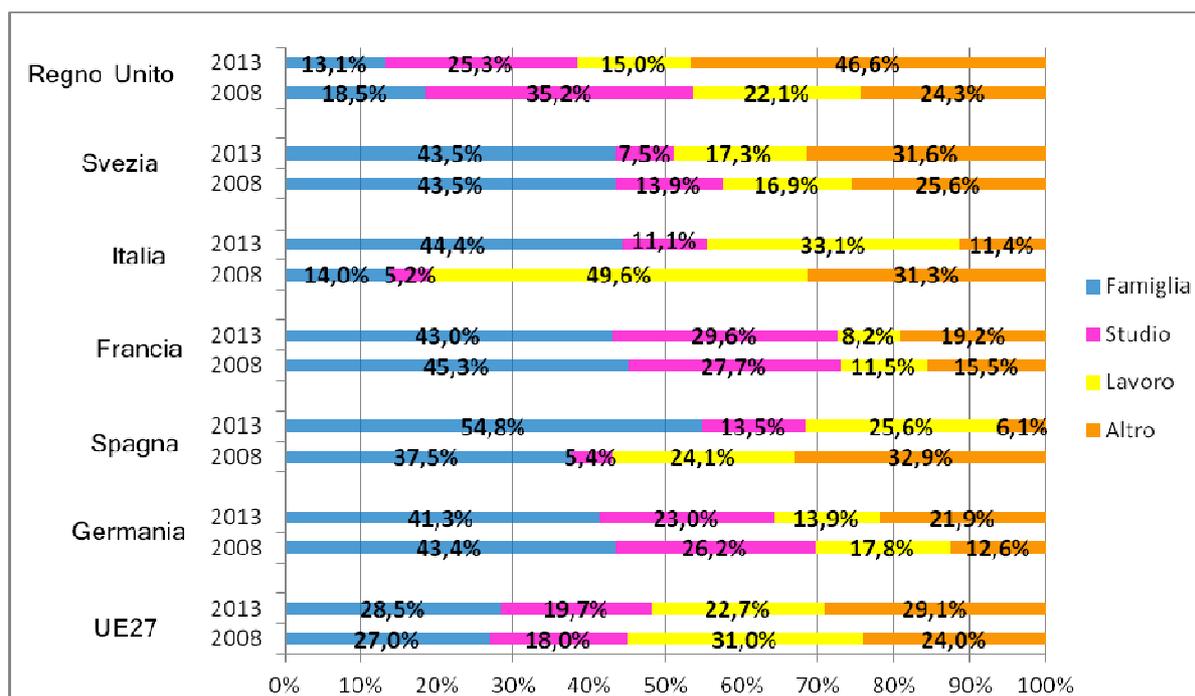
La crisi finanziaria ed economica, con il suo pesante impatto sul mercato del lavoro, ha ovviamente inciso in modo profondo sul quadro delle politiche. In prima battuta e nei primi tempi, la maggior parte dei governi ha usato gli strumenti a disposizione nel campo delle politiche di ammissione per lavoro (laddove invece rispetto alle migrazioni familiari e umanitarie diritti costituzionalmente garantiti e obblighi giuridici internazionali riducono il margine di discrezionalità dei legislatori), riducendo o azzerando le quote di ingresso (ove esistenti), diminuendo il numero delle occupazioni inserite nelle cosiddette “*shortage lists*”, ovvero quelle per cui si rileva una carenza di offerta di lavoro e si facilita l'ingresso dall'estero, oppure adottando criteri più restrittivi per i meccanismi di ammissione individuali, ad esempio fissando soglie di salario minimo di assunzione più elevate (OCSE, 2012).

In quelle prime fasi, oltre alla chiusura delle porte a nuovi flussi di immigrazione economica, una piccola minoranza di governi europei ha contemporaneamente adottato programmi di rimpatrio volontario nel tentativo di drenare, almeno in parte, il bacino crescente dei lavoratori immigrati disoccupati. Ma nella maggior parte dei casi, come in quello spagnolo, tali misure sono state abbandonate piuttosto rapidamente, dopo essersi dimostrate in grado di attrarre un numero limitato o addirittura insignificante di candidati al rimpatrio, in parte per effetto della dimensione limitata degli incentivi finanziari offerti, ma, anche a causa della portata globale della crisi, che ha colpito pesantemente anche molti paesi di origine, scoraggiando così le aspirazioni al rientro.

Anche se non è al centro della nostra discussione, un paradossale, anche se difficilmente evitabile, effetto collaterale di questa sorta di strategia anti-crisi delle politiche migratorie merita di essere ricordato qui: ci riferiamo al fatto che, in seguito alla restrizione dei canali di ammissione per lavoro, il peso relativo delle altre categorie sul totale dei flussi ha ovviamente manifestato una tendenza ad aumentare. Quindi, il peso

dei familiari ricongiunti e di altre categorie di migranti caratterizzate, in media, da tassi di attività minori è tendenzialmente cresciuto proprio in una fase in cui il contrario sarebbe stato economicamente auspicabile. Questo effetto paradossale, ma in realtà fisiologico e prevedibile, risulta evidente, anche in termini quantitativi, se si scompongono i flussi di ingresso in base al motivo del rilascio del titolo di soggiorno, come nel grafico che segue.

**Grafico 2: Nuovi permessi di soggiorno, per categoria (% sul totale dei permessi di soggiorno), paesi selezionati, anni 2008 e 2013:**



Fonte: EUROSTAT

Il grafico 2 riporta la composizione dei nuovi ingressi, negli anni 2008 e 2013, in relazione alle principali categorie di permessi di soggiorno rilasciati, nei sei paesi europei studiati all'interno del progetto di ricerca LAB-MIG-GOV. Da essi è facilmente osservabile come tra i due anni considerati il peso dei nuovi permessi per motivi lavorativi sul totale dei nuovi permessi di soggiorno è drasticamente calato, anche in quei paesi dove tali motivi avevano rappresentato il principale canale di ingresso di cittadini stranieri. In particolare, l'Italia, dove i canali di ingresso per lavoro rappresentavano circa la metà dei nuovi permessi concessi nel 2008 (ovvero il 49,6% su un totale di 550.226 nuovi permessi), ha drasticamente ridotto la concessione di nuovi permessi per lavoro nell'anno 2013, facendoli crollare a poco più di un terzo del totale (33,1% di 243.954). Contemporaneamente però, sono aumentati i nuovi permessi rilasciati per motivi familiari che sono passati dal rappresentare poco meno del 15% del totale nel 2008 a quasi la metà nel 2013 (44,4%). Il trend di riduzione dei nuovi permessi rilasciati per motivi di lavoro, a vantaggio dei

canali alternativi per motivi familiari o di studio è osservabile in tutti gli altri paesi considerati, seppure con dinamiche meno accentuate e con un diverso peso dei canali non lavorativi nei vari paesi.

Vale la pena qui ricordare un'altra tendenza politica piuttosto diffusa che va oltre la sfera delle politiche di immigrazione in senso stretto. Di fronte a tassi di disoccupazione crescenti, ad un ritmo più veloce tra gli immigrati che tra i nativi, le autorità pubbliche hanno enfatizzato significativamente la necessità di orientare in maniera più efficace le politiche attive del lavoro, al fine di valorizzare al massimo il potenziale rappresentato dai lavoratori stranieri già presenti. Tale tendenza è particolarmente difficile da mappare e valutare perché, nella maggior parte degli Stati membri dell'UE, le politiche del mercato del lavoro sono ormai fortemente decentrate e variano in maniera significativa su base regionale e locale. Prendendo il caso italiano come esempio, è interessante notare che una maggiore e migliore integrazione nel mercato del lavoro dei lavoratori stranieri, in particolare attraverso politiche attive come la formazione e la riqualificazione, è stato impostata come una priorità strategica nel piano per l'integrazione adottato nel 2010 dal Ministero del Lavoro, allora guidato dal Ministro Sacconi (Salis e Villosio, 2013). Oltre alla riduzione della disoccupazione dei lavoratori immigrati, anche l'obiettivo di aumentare il tasso di attività per le categorie di immigrazione non economica è stato spesso citato dai funzionari intervistati per il progetto di ricerca LAB-MIG-GOV come una priorità strategica in un contesto di crisi (Salis, 2012).

Nonostante le tendenze politiche restrittive che abbiamo riportato, la crisi non ha però eliminato completamente alcune importanti carenze di manodopera in settori e occupazioni specifiche, né ha annullato del tutto la necessità di nuove ammissioni di lavoratori, seppure su una base molto più selettiva che in passato. Per esempio, bisogni di forza lavoro non adeguatamente soddisfatti dalla popolazione residente restano nel settore della cura a persone non autosufficienti o in quello sanitario: in questo campo l'occupazione di lavoratori immigrati, o più spesso di lavoratrici immigrate, ha continuato a crescere anche durante gli anni della crisi (OCSE, 2013; Salis, 2014). Ma, come sottolinea l'OCSE, in un contesto economico così difficile il campo delle politiche attive d'immigrazione per lavoro sta cambiando in maniera sostanziale, con una crescente attenzione e enfasi sulla necessità di criteri di selezione più accorti e stringenti:

Le politiche migratorie come fattore di sviluppo economico rimangono. L'anno 2011 ha visto mantenere molti schemi di immigrazione per lavoro, seppure spesso con un approccio più selettivo, dando meno attenzione alla "quantità" e più alla presunta "qualità" dei nuovi immigrati ammessi. (OCSE 2012, p. 120).

In questa direzione va, per esempio, la Gran Bretagna, dove nel quadro del complesso meccanismo di ammissione per *tiers*, ovvero per livelli, avviato a partire proprio dal 2008, attualmente restano aperti solamente i canali di ingresso per lavoratori altamente qualificati, ovvero il *Tier 1*, e sono state introdotte restrizioni aggiuntive, in particolare per la permanenza di studenti stranieri, regolata attraverso il *Tier 4* del sistema generale, oltre il termine dei loro studi per ricercare un'occupazione nel Regno Unito (Devitt, 2014a).

Ma data questa tendenza generale verso una maggiore selettività basata su criteri di qualità individuali degli aspiranti migranti, la geografia europea delle politiche migratorie per lavoro è sostanzialmente mutata rispetto al periodo pre-crisi. La serie di studi di caso nazionali realizzati per il progetto di ricerca LAB-MIG-GOV mostrano chiaramente che i paesi meno colpiti dalla crisi economica e occupazionale (Germania e Svezia, tra i nostri studi di caso) sono anche quelli in cui si osserva un maggior dinamismo nel

campo delle politiche d'immigrazione economica, per esempio con la storica riforma della politica migratoria adottata alla fine del 2008 in Svezia e con la serie di importanti (benché meno mediatizzate) modifiche legislative e amministrative attuate in Germania dal tra il 2009 e il 2011 (Quirico, 2012; Laubenthal, 2012).

In Germania, in particolare, si osserva un cambiamento radicale dell'approccio verso l'immigrazione economica rispetto alla sostanziale chiusura mantenuta fino a circa la metà degli anni 2000. I più recenti provvedimenti adottati vanno in direzione di una forte apertura all'immigrazione di lavoratori da paesi extra-europei, con una preferenza per quelli in possesso di alti (ma anche medi) livelli di qualifica. Le misure introdotte da una serie di provvedimenti legislativi e amministrativi a partire dal 2007 hanno infatti reso meno restrittivi i criteri per la concessione di permessi per lavoro a diverse categorie di candidati all'immigrazione, abbassando le soglie minime di reddito necessarie per l'assunzione di lavoratori dall'estero in alcune occupazioni specifiche, eliminando l'obbligo di verificare la disponibilità di forza lavoro nazionale per alcune occupazioni in carenza, facilitando la permanenza di studenti stranieri laureatisi nelle università tedesche con la concessione di visti per ricerca di lavoro, o, ancora, adottando norme per la trasposizione della direttiva europea sulla "blue card" in senso decisamente liberale.

D'altra parte, come abbiamo visto nel paragrafo precedente, i paesi che avevano guidato il cambiamento in questo ambito di policy nella fase pre-crisi stanno attualmente attraversando una fase restrittiva in cui i meccanismi di ammissione di lavoratori dall'estero sono attualmente congelati o attivamente smantellati. È questo il caso dell'Italia, dove, pur in assenza di una riforma sostanziale delle norme esistenti, il principale strumento di regolazione degli ingressi di manodopera, il decreto flussi annuale, non viene più adottato, almeno con riguardo agli ingressi per lavoro non stagionale, dal 2008, ad eccezione del decreto adottato nel dicembre 2010<sup>v</sup>. Ma la stessa situazione si ravvisa in Spagna, dove la disoccupazione ha colpito ancora più duramente che in Italia, che ha drasticamente ridotto le quote di ingresso disponibili all'interno del *contingente* e la lista di occupazioni in carenza di manodopera (*Catalogo de ocupaciones de difícil cobertura*), che avevano garantito un accesso facilitato al mercato del lavoro spagnolo.

La geografia politica europea di gestione della migrazione della manodopera che aveva contrassegnato la prima parte dello scorso decennio, con i paesi dell'Europa meridionale e il Regno Unito come i principali motori del cambiamento e un nucleo continentale meno dinamico, non è più attuale. I nuovi divari economici prodotti dall'impatto asimmetrico della crisi economica – con una rinnovata centralità tedesca e sfide sempre più acute per le periferie europee – si riflettono chiaramente anche nella sfera della migrazione di manodopera e nella sua regolamentazione.

In questo panorama in profonda trasformazione è importante accennare a ulteriori nuove tendenze che hanno cominciato a delinarsi negli anni della crisi e che potrebbero portare a nuove configurazioni nel campo di policy delle migrazioni economiche. Ci si riferisce innanzitutto a una rinnovata spinta alla mobilità intra-europea, in particolare dei giovani (ma non solo) originari dei paesi sud-Europei, afflitti da tassi di disoccupazione giovanile in costante aumento e in cerca di opportunità lavorative nei paesi meno colpiti dalla crisi economica, Germania e Regno Unito in primo luogo (Barslund e Busse 2014; Bertoli, Brücker et al., 2013; EUKN, 2013). Si tratta tuttavia di un fenomeno di cui per ora si sa relativamente poco, seppure esso goda di una notevole copertura mediatica e sia ormai diventato una questione centrale nel dibattito pubblico e politico di molti paesi europei, tra cui certamente l'Italia. La ricerca scientifica e accademica ha appena cominciato ad occuparsi (o perlomeno a produrre studi pubblici) in maniera approfondita e sistematica di questo fenomeno, e le fonti informative e statistiche disponibili finora non

consentono di inquadrare adeguatamente il fenomeno: così come per la mobilità dei lavoratori europei in generale, monitorare i movimenti e i percorsi di vita e professionali dei giovani che si spostano da un paese UE ad un altro è particolarmente complicato perché questi movimenti spesso non sono tempestivamente registrati né nel paese di partenza né in quello di arrivo (ad esempio tramite le iscrizioni e cancellazioni anagrafiche), perché i lavoratori europei non hanno l'obbligo di richiedere un permesso di soggiorno o di lavoro in un altro paese UE (e non sono dunque tracciabili da questi strumenti come i cittadini di paesi terzi), o perché in molti casi si tratta di movimenti di corta distanza e/o breve durata, di carattere esplorativo. Nonostante queste carenze conoscitive, le questioni legate alle più recenti tendenze della mobilità giovanile intra-europea non hanno mancato di suscitare polemiche e divisioni nel dibattito pubblico nazionale ed europeo. Se da una parte la mobilità intra-europea, tanto di cittadini europei che di cittadini di paesi terzi, è da più parti indicata come una possibile strategia anti-crisi, di riequilibrio dei mercati del lavoro asimmetricamente colpiti dalla crisi economica, dall'altra il principio di pari trattamento applicato ai cittadini europei nell'accesso al mercato del lavoro e al welfare del paese ospitante è diventato una potenziale fonte di tensione tra i governi coinvolti (Pastore e Henry, 2014). In particolare, importanti tensioni legate a queste questioni sono emerse nel 2013, quando i governi di alcuni paesi, in particolare del Regno Unito e della Germania, hanno fatto sentire la loro voce per protestare contro un presunto problema di “*welfare tourism*”, ovvero di un utilizzo improprio della libertà di movimento per abusare dei benefici di welfare nei paesi di destinazione, percepiti come più generosi. Il leader britannico Cameron è arrivato al punto di annunciare l'intenzione di impedire l'accesso ai benefici sociali e fiscali e di imporre quote di ingresso per i cittadini europei nel Regno Unito al fine di proteggere i cittadini britannici dalla competizione sleale sul mercato del lavoro e dall'abuso dei benefici del welfare da parte di altri cittadini europei (Lazarowicz, 2013b). La Commissione Europea ha fermamente mantenuto la sua posizione di difesa della libertà di circolazione dei lavoratori all'interno del mercato europeo in più occasioni, anche portando nel dibattito uno studio in cui si conclude che l'impatto dei lavoratori europei sul welfare dei paesi ospitanti è di fatto positivo, poiché nella maggioranza dei casi essi sono economicamente attivi e fanno meno uso dei servizi sanitari o di altre forme di sicurezza sociale su base non contributiva.<sup>vi</sup> In una Comunicazione presentata nel novembre 2013,<sup>vii</sup> la Commissione europea ha ribadito l'importanza di garantire il diritto alla libera circolazione e i correlati diritti, in particolare di accesso ai sistemi di sicurezza sociale, pur riconoscendo che alcune difficoltà possono emergere a livello locale per le comunità che si trovano a fare fronte ai nuovi afflussi.

## **2. L'agenda Europea e la comunitarizzazione incompiuta delle politiche di immigrazione per lavoro**

La rivitalizzazione delle politiche d'immigrazione per lavoro osservata a livello dei contesti nazionali si è associata, a partire dalla fine degli anni '90, ad un rinnovato interesse delle istituzioni e dell'agenda politica europee in questo campo. Il processo di comunitarizzazione delle politiche migratorie, avviato dal Trattato di Maastricht e portato avanti da quello di Amsterdam del 1997 fino al trattato di Lisbona entrato in vigore nel 2009, ha segnato, in questo senso, un passo decisivo per il graduale trasferimento di competenze in materia di immigrazione, inclusa la migrazione economica, dagli stati nazionali alle istituzioni sovranazionali europee. È bene però sottolineare fin da subito che questo processo rimane, in larga parte, incompiuto e gli sforzi portati avanti dalle istituzioni europee, Commissione in primis, per acquisire nuove

competenze in tema di immigrazione economica hanno incontrato finora irriducibili resistenze da parte dei governi nazionali, reticenti a cedere sovranità su un terreno tanto sensibile come la gestione dei mercati del lavoro interni, spesso supportati dall'azione di lobby attuata da gruppi di interesse nazionali, in particolare sindacati e associazioni datoriali. Infatti, nonostante i sostanziali progressi fatti nell'armonizzare le politiche nazionali in importanti materie quali quelle dell'asilo, dei controlli delle frontiere esterne ed interne o della libertà di movimento e diritti dei cittadini di paesi terzi, con un crescente peso delle istituzioni comunitarie e minor spazio dato alla sfera decisionale intergovernativa, la materia dell'accesso ai mercati del lavoro nazionali è rimasta sostanzialmente nelle mani dei governi nazionali: ancora nel Trattato di Lisbona, all'articolo 79 comma 5, si ribadisce il "diritto degli Stati membri 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".

Date queste sostanziali reticenze da parte degli stati membri, il ruolo delle istituzioni e delle normative europee nella gestione dei flussi migratori per lavoro è stato, di fatto, ridotto, almeno per quanto riguarda l'adozione di strumenti normativi vincolanti per gli stati membri, quali le direttive. Allo stesso tempo, nel corso degli ultimi 15 anni la Commissione Europea ha portato avanti alcuni sforzi per orientare le politiche nazionali e conquistare piccoli spazi di azione in un campo così sensibile e strategico quale quello della gestione della migrazione economica, attraverso strumenti di soft law (per esempio il Libro verde sull'approccio dell'Unione Europea alla gestione della migrazione economica del 2005) o un approccio settoriale e di più basso profilo, con l'adozione di direttive che stabilissero norme comuni per l'ammissione di specifiche categorie di lavoratori migranti. In linea con la prospettiva analitica adottata nel progetto LAB-MIG-GOV centrata su un focus più ampio sulle "politiche dell'offerta di lavoro immigrata", è importante sottolineare qui che, se l'azione sul fronte delle politiche di ammissione per lavoro è stata limitata, la vera e principale politica migratoria portata avanti dall'Unione Europea nel periodo considerato è stata quella dell'allargamento ad est.

**Tabella 3. Stock di popolazione straniera residente, per principali gruppi di cittadinanza, paesi selezionati e UE15, in migliaia.**

	UE8			UE2			Non UE27		
	2003	2010	variazione 2003/2010	2006	2010	variazione 2006/2010	2003	2010	variazione 2003/2010
Germania	482	605	26%	120	206	72%	4.861	4.540	-7%
Francia	40	77	93%	30	87	190%	1.673	2.108	26%
Italia	56	153	173%	362	1.069	195%	1.611	3.366	109%
Regno Unito	115	945	722%	35	124	254%	1.744	2.262	30%
Spagna	43	137	219%	664	1.006	52%	1.937	3.205	65%
Svezia	21	61	190%	3	17	467%	266	385	45%
UE15	929	2.498	169%	1.344	2.749	105%	14.208	18.521	30%

Fonte: European Commission, 2011

Benché, nel complesso dei paesi membri, il peso degli stranieri residenti con cittadinanza europea sia inferiore a quello dei cittadini di paesi terzi, il numero assoluto dei lavoratori europei che hanno cambiato residenza all'interno dell'Unione in seguito all'allargamento del 2004 e a quello del 2007 è cresciuto significativamente: se nel 2003 i cittadini dei 10 nuovi stati membri residenti nei 15 paesi della UE erano circa 930.000 nel 2007 il loro numero era salito a 2,5 milioni nel 2010 mentre per i cittadini romeni e bulgari questo dato è passato da 1,3 milioni nel 2006 a oltre 2,7 milioni nel 2010 (European Commission, 2011). In particolare, i dati riportati nella tabella 3 mostrano come la popolazione con cittadinanza degli 8 nuovi stati membri dell'Europa orientale e residente in un altro paese dell'UE15 sia aumentata del 169% tra il 2003 (anno precedente all'ingresso nell'UE) e il 2010 – con una crescita spettacolare osservata nel Regno Unito – mentre i cittadini romeni e bulgari che hanno cambiato residenza dopo l'ingresso dei loro paesi nell'UE sono più che raddoppiati. Allo stesso tempo, la popolazione con cittadinanza extra-europea è cresciuta “solo” del 30% tra il 2003 e il 2010.

## **2.1 Un processo di comunitarizzazione segmentato e incompiuto**

La necessità di porre l'immigrazione come una delle possibili soluzioni chiave ai problemi dell'invecchiamento demografico, e come parte di una strategia di crescita e competitività in una nuova economia della conoscenza è stata affermata già nelle conclusioni del Consiglio Europeo di Tampere del 1999 e del Consiglio di Lisbona dell'anno seguente e l'obiettivo di una politica migratoria condivisa veniva posto all'interno del programma di azione quinquennale emerso dal summit. Un primo tentativo in direzione della creazione di norme comuni (e vincolanti per gli stati membri) in materia di immigrazione per lavoro era stato fatto già nel 2000, con la comunicazione della Commissione su una politica comunitaria in materia di immigrazione, e nel 2001, con la Comunicazione della Commissione su un metodo aperto di coordinamento nella politica comunitaria di immigrazione, dove si suggeriva la necessità di migliorare le capacità di valutazione e lo scambio di informazioni (tra stati, e tra stati e Commissione) sui bisogni del mercato del lavoro, e di adottare norme comuni relative alle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi per lavoro subordinato o autonomo. La proposta di direttiva seguita a queste comunicazioni non ha però avuto seguito e non è mai stata adottata dal Consiglio. Secondo Menz (2011) un ruolo cruciale nel determinare la reticenza da parte dei governi ad adottare tali strumenti è stato svolto dalle associazioni datoriali tanto a livello nazionale (in particolare tedesche) che attraverso i loro network a livello europeo: le lobby imprenditoriali nazionali si opponevano ad un trasferimento di competenze verso il livello europeo per timore di vedere diminuito il loro potere di influenza sui processi decisionali in materia di accesso e regolazione del mercato del lavoro, mentre a livello europeo, le associazioni rappresentative hanno esplicitamente criticato l'idea di una direttiva universale, proponendo invece un approccio più segmentato, con l'adozione di norme comuni per specifiche categorie di migranti, quali trasferimenti intra-societari, lavoratori a contratto (c.d. *posted workers*) o stagionali.<sup>viii</sup> Un approccio ribadito anche in tempi più recenti in occasione delle discussioni svolte durante una *task force* a porte chiuse sulla governance della migrazione per lavoro in Europa organizzata nel quadro del progetto LAB-MIG-GOV.<sup>ix</sup>

Queste azioni di lobby sono state alla fine efficaci e la soluzione per trovare spazi di negoziazione e avanzamento in questo campo così conflittuale è stata dunque l'adozione di un approccio specializzato e settoriale (*piecemeal approach*, nel gergo comunitario), con l'adozione di direttive rivolte a specifiche, e residuali, categorie di lavoratori immigrati, prima con le direttive sull'ingresso di ricercatori<sup>x</sup> e studenti<sup>xi</sup> (nel 2004 e nel 2005) poi con le 4 direttive proposte dal *Policy Plan on Legal Migration* presentato dalla Commissione nel 2005, per ottemperare alle priorità strategiche stabilite dal Programma dell'Aja del 2005. Il Policy Plan stabiliva una strategia centrata sull'adozione di una serie di direttive settoriali: una relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno di migranti altamente qualificati (cosiddetta direttiva Blue card)<sup>xii</sup>, presentata nel 2007 e definitivamente adottata nel maggio 2009; una relativa ai lavoratori stagionali, presentata nel luglio 2010 e adottata nel febbraio 2014<sup>xiii</sup>, dopo lunghe e complicate negoziazioni; infine quelle relative ai cosiddetti trasferimenti intra-societari (presentata nel luglio 2010 e approvata nel maggio 2014)<sup>xiv</sup> e ai tirocinanti remunerati (presentata in forma di revisione della direttiva sugli studenti nel marzo 2013 e ancora nel processo di adozione)<sup>xv</sup>.

A queste direttive settoriali specifiche si è associata poi la direttiva quadro (*framework directive*) sul permesso unico<sup>xvi</sup>, adottata nel dicembre 2011, che stabilisce norme comuni per l'armonizzazione delle procedure di richiesta dei titoli di soggiorno da parte di cittadini di paesi terzi nei diversi stati membri, in particolare introducendo la possibilità di richiedere congiuntamente un permesso relativo al soggiorno e uno relativo al lavoro – fino ad allora non coincidenti in tutti gli stati e per tutte le categorie di migranti. Quest'ultimo strumento, in particolare, è stato pensato come una possibile soluzione per superare le resistenze mostrate dagli stati membri in occasione della precedente proposta di direttiva su norme comuni sull'ingresso di lavoratori subordinati e autonomi del 2001. Malgrado la Commissione fosse stata più prudente che nella precedente occasione, specificando che la direttiva sul permesso unico non si proponeva di regolare le condizioni e procedure di ammissione di lavoratori da paesi terzi, ma piuttosto di riconoscere una serie di diritti a lavoratori extra-UE regolarmente occupati, il processo di negoziazione e adozione della direttiva sul permesso unico è stato comunque lungo e irto di ostacoli, incontrando resistenze da parte di alcuni stati e del Parlamento Europeo. Il risultato finale, dopo oltre 4 anni di faticose negoziazioni, è stato definito da alcuni osservatori un "piccolo passo" e il potenziale per l'armonizzazione delle norme nazionali in materia di procedure e diritti garantiti ai lavoratori migranti, tutto sommato "scarso" vista la portata limitata dei potenziali beneficiari della direttiva (circa 12 categorie di lavoratori migranti, tra cui stagionali e studenti-lavoratori, mentre lavoratori a contratto e trasferimenti intra-societari sono esclusi) e i limiti imposti alla dotazione di diritti garantiti, giudicati "comparabili, ma non uguali", su cui i governi mantengono un discreto margine di manovra (Pascouau e McLoughlin, 2012). La stessa direttiva "*Blue card*", secondo molti osservatori, non ha rappresentato un passo decisivo verso la creazione di norme comuni per l'ammissione di lavoratori altamente qualificati, sommandosi, e non sostituendosi, ai meccanismi di ammissione già esistenti in diversi stati membri, né ha introdotto sostanziali incentivi per attirare i migranti qualificati a cui questa direttiva si indirizza, rendendo estremamente complicata, per i titolari del permesso *Blue card*, la possibilità di circolare liberamente all'interno dei mercati del lavoro dei 27 paesi membri e non consentendo l'ingresso anche in assenza di una specifica offerta di lavoro (Collett, 2010). La direttiva sui lavoratori stagionali approvata dopo 4 anni di complicate mediazioni nel febbraio scorso, è stata invece definita un "successo" per i risultati conseguiti in termini di riconoscimento di standard minimi di diritti riconosciuti a questa categoria di migranti, spesso tra le meno tutelate e garantite dalle legislazioni nazionali: la parità di trattamento in termini di condizioni e orario di lavoro, remunerazione, ferie e periodi di riposo, sicurezza sul lavoro e diritto di sciopero, accesso alla formazione

e benefici fiscali, tra le altre cose, è uno dei principali risultati ottenuti con la nuova normativa europea. Gli interessi nazionali sono emersi invece nella regolazione delle forme e procedure di ammissione dei lavoratori stagionali, dove invece di una soluzione unica si sono introdotti sei diversi canali di ammissione per i lavoratori stagionali, per accogliere le istanze specifiche portate avanti da diversi stati membri e armonizzare le procedure di ammissione con le politiche sui visti Schengen (Lazarowicz, 2014). La direttiva sui trasferimenti intra-societari, approvata in via definitiva nel maggio 2014, stabilisce norme comuni relative ad una categoria molto specifica di lavoratori, ovvero i cittadini di paesi terzi dipendenti di società multinazionali. Anche in questo caso, seppure si pensasse che visto il numero limitato di potenziali beneficiari di questa direttiva (stimato tra i 15.000 e i 20.000 nuovi ingressi annui<sup>xvii</sup>) le negoziazioni sarebbero state più semplici, ci sono voluti quattro anni, tra la presentazione della proposta e l'approvazione del testo definitivo e una serie di lunghe negoziazioni tra le diverse parti e istituzioni coinvolte (Lazarowicz, 2013a).

Accanto ai “piccoli passi” realizzati nel campo specifico dell’immigrazione economica, significativi risultati sono stati invece ottenuti nell’armonizzare le politiche relative all’accesso al mercato del lavoro delle categorie di migranti “non economici”, in particolare familiari ricongiunti, e migranti umanitari, o nell’estendere la dotazione di diritti dei soggiornanti di lungo periodo residenti nei vari paesi membri. Tanto la direttiva sulla riunificazione familiare, che quella sulle qualifiche per lo status di rifugiato impongono un periodo massimo di 6 mesi in cui gli stati possono negare l’accesso al mercato del lavoro ai familiari ricongiunti o ai titolari di protezione internazionale. Tuttavia, il margine di manovra lasciato aperto dalle direttive agli stati membri ha dato spazio per un’applicazione differenziata di questo principio: in particolare, nel caso dei migranti familiari, il diritto ad accedere al mercato del lavoro resta condizionato al godimento di tale diritto da parte dello sponsor (ovvero del migrante che richiede il ricongiungimento) e alcuni stati hanno fatto uso di questa clausola per limitare l’accesso all’impiego.<sup>xviii</sup>

## **2.2 Gli sviluppi recenti dell’agenda Europea: tra rinnovata attenzione alla mobilità interna e nuove sfide per la governance economica Europea**

Il processo di armonizzazione delle politiche migratorie a livello europeo, già indebolito dalle resistenze nazionali all’adozione di regole comuni in materia di migrazione economica, è stato ulteriormente rallentato e ostacolato dall’inizio della crisi economica. Se, da una parte, la ricerca di soluzioni comuni per gestire l’ammissione di lavoratori da paesi terzi ha perso rilevanza in un contesto di drammatica crisi dell’occupazione, dall’altra parte altre questioni, ritenute più urgenti e salienti, sono salite alla ribalta dell’agenda europea, alle prese con le crisi finanziarie e del debito pubblico di numerosi stati membri. Il programma di Stoccolma, che ha fissato le priorità strategiche per l’agenda europea in materia di giustizia e affari interni, nel periodo 2010-2014 è stato definito meno ambizioso rispetto al programma di Tampere, adottato all’indomani del Trattato di Amsterdam (Collett, 2010). Questa mancanza di ambizione e visione di lungo periodo è certamente legata alla fase storica di incertezza, soprattutto rispetto al ciclo economico e alle conseguenze sui mercati del lavoro, oltre che alla fase di transizione istituzionale legata all’adozione del Trattato di Lisbona, ma è indubbiamente motivata anche dalla consapevolezza delle enormi difficoltà riscontrate nel processo di individuazione e adozione di regole comuni relative alle procedure di ammissione di lavoratori negli anni passati. Perciò, pur continuando a riconoscere la necessità di aprire

spazi all'immigrazione legale di lavoratori e di una gestione concertata e solidale dei flussi migratori in generale, l'accento resta sulle competenze e responsabilità nazionali in questo delicatissimo campo laddove si afferma che *“l'Unione debba promuovere la creazione di sistemi di ammissione flessibili che rispondano alle priorità, alle esigenze, al numero e al volume stabiliti da ciascuno Stato membro”*.<sup>xix</sup> Attualmente, l'idea stessa di una politica comune in materia di immigrazione per lavoro viene esplicitamente messa da parte, per concentrarsi sul consolidamento dei risultati finora raggiunti. Infatti, gli sviluppi più recenti dell'agenda europea in questo campo non si sono essenzialmente allontanati da questo approccio prudente e poco innovativo, laddove le nuove linee guida strategiche nel settore Libertà, Sicurezza e Giustizia adottate nel Consiglio Europeo del 26 e 27 giugno scorso sono impostate sulla priorità generale del *“recepimento coerente, dell'attuazione efficace e del consolidamento degli strumenti giuridici e delle misure politiche in vigore.”*<sup>xx</sup> La perdita di rilevanza delle politiche per l'immigrazione economica si riflette nello scarso spazio dato a queste ultime nelle nuove linee guida strategiche a discapito dell'attenzione concentrata sulle materie dell'asilo (con un'enfasi crescente sulla concreta attuazione del principio di solidarietà), del controllo delle frontiere esterne, dell'integrazione e sulla difesa della libertà di circolazione.

Questo scenario è ulteriormente complicato dai risultati delle elezioni europee del maggio 2014, in cui forze politiche apertamente ostili all'immigrazione e ad un'espansione dei poteri dell'UE nel delicato campo delle politiche migratorie hanno conquistato un'importante fetta di seggi al Parlamento Europeo. Dato il peso acquisito dal Parlamento Europeo nei processi decisionali in materia di immigrazione e asilo in seguito al Trattato di Lisbona, che ha incluso queste materie nel campo delle procedure di co-decisione, questo panorama politico potrebbe introdurre nuovi e maggiori ostacoli nel cammino verso l'adozione di una politica migratoria comune a livello europeo.

Se finora l'adozione di norme comuni regolanti l'accesso da paesi terzi si è dimostrato un obiettivo eccessivamente ambizioso, alcuni passi in avanti sono stati fatti nella creazione di un quadro normativo che potesse facilitare la mobilità interna allo spazio economico europeo non solo dei cittadini di uno degli stati membri ma anche di alcune, specifiche categorie di cittadini di paesi terzi, in particolare lungo-soggiornanti, ma anche lavoratori altamente qualificati e ricercatori. Un ambito, su cui le istituzioni comunitarie hanno considerevolmente investito è infatti l'allargamento dei diritti attribuiti ai soggiornanti di lungo periodo – definiti come i cittadini di paesi terzi legalmente residenti sul territorio di uno stato membro per un periodo di almeno cinque anni (e in possesso di ulteriori titoli accessori) – tra cui il riconoscimento della possibilità di circolare all'interno dello spazio economico europeo, incluso il diritto di accesso al mercato del lavoro di uno stato membro diverso da quello in cui si è acquisito lo status di lungo-soggiornante, riconosciuto dall'articolo 14 della direttiva del 2003<sup>xxi</sup>. Altri piccoli spazi di apertura alla mobilità interna dei lavoratori di paesi terzi sono stati inseriti nelle direttive su ricercatori e studenti, oltre a quella sui lavoratori altamente qualificati e sui trasferimenti intra-societari. Se il riconoscimento di tali diritti soggettivi sembra ormai essere un fatto acquisito, l'effettiva applicazione sembra però essere una storia diversa, inficiata tanto dalla formulazione ambigua e aperta delle norme specifiche all'interno delle direttive, che dalla possibilità lasciata agli stati membri di adottare procedure e condizioni che impongono dei limiti di fatto all'effettivo godimento di tali diritti (Pascouau, 2013): da una parte il diritto alla mobilità dei lungo-residenti è limitato dalle precondizioni imposte dalla normativa, come la necessità di richiedere un nuovo permesso di soggiorno nel secondo stato membro, o dalla possibilità lasciata agli stati di adottare un principio di preferenza per i cittadini (o altri stranieri già legalmente residenti nel proprio territorio), di applicare delle quote di ingresso per queste specifiche categorie o di richiedere prova di possesso di mezzi di sussistenza adeguati. La serie di studi recentemente prodotta dalle antenne nazionali

della Rete Europea per le Migrazioni, focalizzata nel sul tema della mobilità intra-europea dei cittadini di paesi terzi, sembra confermare questo scenario (EMN, 2013).<sup>xxiii</sup> A partire dagli scarsi dati statistici disponibili, lo studio citato mostra come i cittadini non comunitari che hanno usufruito della possibilità di muoversi all'interno dello spazio europeo sono pochi in termini assoluti – anche se sembra che il loro numero sia aumentato negli anni recenti in seguito alla crisi – e sicuramente in numero notevolmente inferiore rispetto ai cittadini europei che hanno beneficiato della libertà di circolazione.

La mobilità dei lavoratori, tanto cittadini che immigrati, all'interno dello spazio economico europeo è diventata una questione sempre più rilevante con l'inizio della crisi economica del 2008, come strategia per ottimizzare le risorse della forza lavoro già presente sul territorio europeo, riflessa anche nella crescente attenzione da parte dei governi alle politiche attive per la riqualificazione occupazionale dei lavoratori disoccupati, inclusi i lavoratori migranti.

Infine, l'enfasi recentemente posta sul migliore e più efficiente utilizzo delle forze di lavoro potenziali, tra cui le persone con un background migratorio, deve essere necessariamente messa in relazione con il processo di rafforzamento della governance economica europea in materia di politica fiscale ed economica. La crisi, con il suo pesante impatto sugli squilibri economici e sui bilanci statali, ha infatti portato ad una accelerazione di tale processo con la recente introduzione di strumenti vincolanti sull'armonizzazione delle politiche nazionali in materia fiscale e monetaria, in primo luogo, ma anche di politica economica e di coesione sociale, dunque con un impatto diretto sulle politiche del mercato del lavoro. Ci riferiamo qui in particolare all'introduzione del meccanismo denominato “Semestre Europeo”<sup>xxiiii</sup>, il cui potenziale come strumento di armonizzazione delle politiche nazionali in materia di immigrazione per lavoro, sebbene finora trascurato, ci sembra rilevante. E' innegabile, infatti, come le scelte degli stati membri in materia di immigrazione economica influenzino i processi di integrazione degli immigrati e, più in generale, l'efficienza complessiva dei mercati nazionali del lavoro e i livelli di coesione sociale. Sulla carta, questo apre la possibilità, per le istituzioni europee (il Consiglio, su proposta della Commissione) di inserire nelle raccomandazioni del Semestre Europeo elementi relativi non solo alle politiche attive del lavoro, ma anche, in prospettiva, alle politiche di ammissione tanto nella loro dimensione procedurale quanto in quella sostanziale (qualitativa, ma forse anche quantitativa, nonostante la sopravvivenza formale della sovranità nazionale in materia di volume degli ingressi legali). Già dal 2013 la Commissione Europea (con un ruolo attivo delle DG Affari Interni e Occupazione) ha inserito alcune raccomandazioni specifiche in materia di immigrazione – o più precisamente di integrazione economica di persone con background migratorio – nelle raccomandazioni rivolte agli Stati membri nel quadro della procedura di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio nazionali del Semestre Europeo (per esempio nel caso del Belgio, dell'Austria o della Svezia). E' presto per dire se assisteremo effettivamente allo sviluppo de facto di una politica comune dell'immigrazione per lavoro per questa via, viste le difficoltà riscontrate nell'armonizzazione delle politiche di immigrazione economica nell'ambito delle politiche per le libertà civili e gli affari interni. Ci sembra importante, tuttavia, segnalare questa possibilità, le cui implicazioni concrete, per l'uno o per l'altro paese membro – per esempio nel senso di spingere verso approcci più selettivi ovvero di maggiore apertura – dipenderanno ovviamente da dinamiche e rapporti di forza specifici e non possono quindi che essere anticipate qui in maniera generale.

### 2.3 La dimensione esterna delle politiche migratorie europee: le Mobility Partnerships

A partire dal 2005, l'Unione Europea ha fatto importanti passi per rafforzare la dimensione esterna delle proprie politiche migratorie, culminati con la comunicazione della Commissione Europea sull'Approccio Globale in materia di Migrazioni e Mobilità<sup>xxiv</sup> (*Global Approach on Migration and Mobility, GAMM*) del novembre 2011. Nel nuovo Approccio Globale, accanto alle questioni relative al contrasto all'immigrazione irregolare, all'impatto delle migrazioni e della mobilità per lo sviluppo delle aree di origine e alle politiche di protezione umanitaria e asilo, un posto centrale è assegnato alla cooperazione con i paesi di origine in materia di migrazione legale e facilitazione della mobilità di studenti, imprenditori e uomini di affari. L'Unione europea si è così proposta di rafforzare la cooperazione e il dialogo con i paesi di origine per creare nuovi e più efficaci strumenti che possano rispondere agli obiettivi degli stati membri di sopperire a carenze di forza lavoro con risorse reperibili all'estero allo stesso tempo riducendo i rischi che questo si traduca in un aumento dell'immigrazione irregolare, e, contemporaneamente, agli interessi degli stati di origine verso le ricadute della mobilità internazionale dei propri cittadini sui processi di sviluppo. Le Mobility Partnerships (MPs) sono lo strumento principale attraverso cui il GAMM viene portato avanti, in forma di cooperazione multilaterale tra i paesi membri interessati e i paesi di origine dei migranti, all'interno del quale le parti coinvolte hanno la possibilità di impegnarsi con accordi di riammissione e di facilitazione dei visti, oltre che con progetti di specifici per la gestione concertata dei flussi migratori, su base volontaria e con strumenti flessibili. Fino ad oggi sette MPs sono state firmate con Capo Verde (2008), Moldavia (2008), Georgia (2009), Armenia (2011), Marocco (2013), Azerbaijan (2013) e Tunisia (2014), non casualmente – ad eccezione degli importanti casi di Marocco e Tunisia – tutti paesi di piccole dimensioni e, soprattutto, da cui partono flussi migratori di piccola entità verso i paesi europei.

La componente della migrazione legale, in particolare dei flussi per motivi di lavoro, è però stata finora quella meno sviluppata all'interno di questi nuovi strumenti. Rispetto ai più efficienti strumenti della cooperazione bilaterale in materia di immigrazione legale, le MPs non sembrano dunque essere riuscite a trovare spazio per dare un valore aggiunto e rispondere tanto alle esigenze degli stati membri che di quelli dei paesi di partenza rispetto alla mobilità dei lavoratori. Nelle più recenti MPs adottate, come quella con il Marocco, l'enfasi è infatti sugli strumenti di gestione della *mobilità* – intesa quindi come quella che riguarda categorie selezionate e ristrette di persone (ricercatori, imprenditori, studenti, e così via) per soggiorni di natura temporanea – quali la facilitazione del rilascio dei visti, anche per ingressi multipli, o l'adozione di programmi di scambio ad hoc. Molto meno spazio è invece aperto per la gestione concertata dei flussi di lavoratori meno qualificati e potenzialmente permanenti, o dei loro familiari, che restano invece saldamente gestiti attraverso i più tradizionali strumenti di cooperazione bilaterale e delle normative nazionali sull'ammissione. L'analisi della MP tra l'Unione Europea e il Marocco, e del suo processo di negoziazione, realizzata da Audrey Jolivel nel quadro della ricerca LAB-MIG-GOV (Jolivel, 2014) ha mostrato chiaramente come la cooperazione multilaterale abbia fatto leva molto più su aspetti legati alla mobilità, alla gestione dell'immigrazione irregolare e della riammissione, alle potenziali ricadute della mobilità per lo sviluppo dell'economia marocchina piuttosto che sulla gestione dei flussi più tradizionali di lavoratori poco qualificati per un'immigrazione potenzialmente permanente.

Anche nella loro dimensione esterna, dunque, le politiche migratorie europee sembrano trovare poco spazio per una gestione concertata dei flussi migratori per lavoro e gli stati membri mantengono un saldo controllo sulla possibilità di aprire spazi all'ingresso di nuovi lavoratori, ad eccezione di un numero limitato di categorie numericamente poco rilevanti e politicamente più accettabili – quali studenti,

ricercatori o imprenditori – preferendo continuare a regolare la mobilità dei grandi numeri di lavoratori poco qualificati attraverso la cooperazione bilaterale e le proprie norme interne.

### **Riflessioni conclusive e implicazioni di policy**

A conclusione di questa rassegna degli sviluppi recenti nelle politiche nazionali ed europee in materia di immigrazione per lavoro, è possibile tirare le fila, soffermandosi in particolare su alcune implicazioni pratiche per le scelte politiche future, tanto a livello nazionale che europeo. Infatti, sebbene la crisi attuale abbia, da una parte, frenato la spinta a nuove e maggiori aperture ai flussi di lavoratori dall'estero e, dall'altra, in parte modificato la geografia dell'immigrazione economica in seguito all'impatto asimmetrico sui mercati del lavoro nazionali, resta la consapevolezza che quando le economie nazionali ricominceranno a crescere una parte della nuova domanda di lavoro, in settori e occupazioni specifiche (per esempio nel campo delle nuove tecnologie o nel settore sanitario) potrebbe non trovare risposta nell'offerta di lavoro interna. La crisi non ha infatti scalfito il problema strutturale dell'invecchiamento progressivo della popolazione, che resta urgente e attuale e che continuerà inesorabilmente a ridurre la forza lavoro potenziale tra le popolazioni già presenti negli stati europei. L'avanzamento del processo di formazione del mercato unico europeo, porrà poi nuove e importanti sfide alla regolazione dell'accesso di nuova forza lavoro dall'esterno dell'Unione Europea, che necessiterà sempre più di essere concertata e armonizzata tra i vari stati membri, per ridurre lo spazio aperto a frizioni politiche e squilibri economici e del mercato del lavoro dell'intera Unione Europea.

In primo luogo, l'analisi realizzata negli studi prodotti nell'ambito del progetto di ricerca LAB-MIG-GOV, che abbiamo qui sinteticamente riportato, richiama l'attenzione sulla necessità di non concepire le politiche di immigrazione per lavoro in maniera isolata e segmentata, bensì in stretto coordinamento con le politiche del lavoro, educazione e formazione, da un lato, e con le politiche dell'immigrazione per motivi non strettamente economici dall'altro, attraverso un approccio olistico e non settoriale. Infatti, la consapevolezza che anche i migranti 'non economici' – ammessi per esempio per motivi familiari, umanitari o di studio – possono contribuire in misura significativa alla offerta di lavoro complessiva deve condurre a pensare in maniera integrata a *politiche dell'offerta di lavoro migrante* che dunque siano in grado di programmare i bisogni, elaborare regole e procedure di ammissione e pianificare politiche e misure di integrazione tenendo conto di questa complessa platea di destinatari. Questa impostazione è particolarmente importante in una fase di difficoltà economica in cui è prevedibile, quasi fisiologico si può dire, che la componente non economica dei flussi in entrata cresca, a scapito dei nuovi ingressi per motivi di lavoro. Per evitare che questa circostanza si traduca in un appesantimento delle difficoltà sociali legate alla crisi, con una crescente competizione per l'occupazione e le sempre più scarse risorse di welfare, è essenziale pensare anche agli immigrati per motivi familiari e umanitari come soggetti potenzialmente attivi, creativi e produttivi, e come target specifico delle politiche attive del lavoro e della formazione.

Adottare una prospettiva allargata sulle politiche dell'offerta di lavoro migrante non deve tuttavia far trascurare le politiche dell'immigrazione per lavoro in senso stretto. Non solo in vista di un'auspicabile ripresa, anche occupazionale, ma anche perché le politiche di ammissione per motivi di lavoro rimangono essenziali per fronteggiare carenze specifiche di offerta interna in campi per cui siano richieste qualifiche particolari (anche quando tali qualifiche non siano sufficientemente riconosciute, come avviene oggi in Italia nel campo della cura alle persone). L'importanza delle politiche di immigrazione per lavoro in senso

stretto è destinata a crescere anche nella misura in cui altri canali a cui si è fatto abbondante ricorso nell'ultimo decennio per alimentare i mercati del lavoro europei diventano, per motivi diversi, meno praticabili. Pensiamo in particolare alle regolarizzazioni che, al di là delle loro ovvie controindicazioni (come costi di gestione, effetti di attrazione, difficoltà di prevenire frodi), diventano più difficili da praticare in un contesto di governance economica europea sempre più integrato e vincolante. Ma pensiamo anche all'apporto decisivo della libertà di movimento dei lavoratori UE, il cui potenziale è destinato a diminuire con l'esaurimento della grande stagione dell'allargamento a est.

Nel campo delle politiche di immigrazione per lavoro in senso stretto, un'analisi comparata del panorama europeo evidenzia come, seppure in forme diverse, le sfide tecnico-politiche principali siano dappertutto tre. Le identifichiamo sinteticamente qui sotto, riassumendo anche alcune indicazioni di principio scaturite dal lavoro di ricerca condotto all'interno del progetto LAB-MIG-GOV (vedi paragrafo 1.2). Queste brevi indicazioni di ordine pratico sono fornite nella ovvia consapevolezza che, per problemi di tale ampiezza e complessità, non esistono soluzioni semplici, valide sempre e dappertutto, ma è invece necessario un continuo lavoro di ricerca, sperimentazione e adeguamento.

a) *Come valutare e prevedere il fabbisogno di lavoro immigrato in modo da orientare efficacemente e tempestivamente le scelte di politica dell'offerta di lavoro migrante?* In questo campo, l'esperienza dei maggiori stati europei suggerisce che né un approccio puramente tecnocratico, basato su un'expertise tecnica in grado di valutare gli *shortages* esistenti e gli squilibri tra domanda e offerta, né uno solo politico, cioè partecipativo e negoziale, con il coinvolgimento delle parti sociali e/o delle autorità locali, possono fornire risposte soddisfacenti. E' necessaria una combinazione dei due metodi, in cui però la componente tecnica abbia l'autonomia e la credibilità sufficienti per incanalare e limitare il processo decisionale, ovviamente senza predeterminarlo.

b) *Come impostare e gestire la collaborazione con i paesi di origine dei migranti nella selezione e nella formazione prima della partenza, al fine di aumentare l'impatto socio-economico positivo della migrazione tanto nel contesto di destinazione quanto in quello di partenza?* L'esperienza europea, limitata ad alcuni paesi, tra cui in particolare l'Italia, e non sufficientemente conosciuta e studiata (anche a fini di valutazione), evidenzia limiti di efficienza e induce a prudenza. Un approccio cooperativo alla gestione delle migrazioni economiche appare praticabile e conveniente solo in presenza di interlocutori stabili, motivati e competenti sul fronte dei paesi di origine e sulla base di una chiara individuazione degli ambiti settoriali in cui esistono solide convergenze di interessi e concrete possibilità di trovare un mutuo e reciproco vantaggio. Inoltre, perché tali misure possano ottenere risultati tangibili e siano efficaci rispetto al risultato di regolare i flussi migratori e rispondere alle esigenze di mercato è necessario mettere in piedi meccanismi amministrativi ben congegnati, armonizzare tali misure con le normative generali sull'ammissione e organizzare in forma adeguata il coinvolgimento dei datori di lavoro nelle fasi di pianificazione degli strumenti e delle procedure di selezione.

c) *Come regolare i meccanismi di selezione e ammissione in modo da favorire un incontro rapido e reciprocamente soddisfacente tra lavoratori migranti e datori di lavoro?* L'analisi di policy comparata conferma quello che la prassi italiana ha reso evidente da tempo, cioè che l'incontro a distanza – ovvero prima della migrazione, senza un contatto diretto e non virtuale – tra domanda e offerta di lavoro risulta sempre difficile, ma lo è tanto più quanto più sono ridotte i) le skills formali richieste al lavoratore e ii) le dimensioni e le risorse organizzative del datore di lavoro. In questi casi, appare indispensabile prevedere *canali, sorvegliati e garantiti, di ingresso per ricerca di lavoro* associati a misure incentivanti per il rientro in patria in caso di insuccesso. Per migliorare l'efficacia di questi canali riducendo il rischio di incrementare l'immigrazione irregolare, si potrebbe per esempio legare il funzionamento di questi canali alla conclusione di accordi con il paese di

origine, relativi tanto alla gestione dei flussi e alla formazione pre-partenza (in primo luogo linguistica) che alla riammissione in caso di fallimento del progetto migratorio.

## Riferimenti bibliografici

- Arango, J. and Baldwin-Edwards, M. (1999) *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*, Taylor & Francis.
- Awad, I. (2009) The global economic crisis and migrant workers: Impact and response. Geneva: International Labour Organization, [http://www.ilo.org/actrav/what/pubs/WCMS\\_112967/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/actrav/what/pubs/WCMS_112967/lang-en/index.htm).
- Baldwin-Edwards, M. e A. Kraler (2009) REGINE - Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU. Final Report. Vienna, International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). URL: <http://research.icmpd.org/1184.html>.
- Barslund, M. e Busse, M. (2014) 'History of labour mobility in Europe', in AA.VV. *Harnessing European Labour Mobility Scenario analysis and policy recommendations*. Bertelsmann Stiftung.
- Bertoli, S., Brucker, H. e Moraga, J. F. (2013), 'The European crisis and migration to Germany: expectations and the diversion of migration flows', *IZA Paper* No. 7170, January 2013.
- Boeri, T., Hanson G. e McCormick, B. (eds.) (2002) *Immigration policy and the welfare system*, Oxford University Press, Oxford.
- Cangiano, A. (2014) Migration policies and migrant employment outcomes: conceptual analysis and comparative evidence for Europe, In corso di pubblicazione su *Comparative Migration Studies* 2(4)
- Cangiano, A. (2012) Immigration policy and migrant labour market outcomes in the European Union: New evidence from the EU Labour Force Survey. *FIERI Working Papers*. Turin, FIERI. URL: <http://www.labmiggov.eu>
- Castles, S. (1986) 'The guest worker in western Europe – An obituary,' *IMR Special Issue: Temporary Worker Programs: Mechanisms, Conditions, Consequences*, 20(4): 761-778.
- Colombo, A. (2012) *Fuori controllo?, Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Czaika, M. e De Haas, H. (2013). The effectiveness of immigration policies. *Population and Development Review* 39(3): 487-508.
- Devitt, C. (2010) The migrant worker factor in labour market policy reform. *European Journal of Industrial Relations*, 16 (3): 259-75.
- Devitt, C. (2012) Labour migration governance in contemporary Europe. The UK case. *FIERI Working Papers*, Turin, FIERI. URL: <http://www.labmiggov.eu>
- Devitt, C. (2014a) Government responses to foreign worker demand during economic crises: the cases of Britain and France 2008-2013, in corso di pubblicazione in *Comparative Migration Studies* 2(4).
- Devitt, C. (2014b) Ireland, In: Gropas, R. e Tryandafillidou, A. (eds.) *European Immigration. A Sourcebook*, Aldershot: Ashgate.
- EMN (2013) EMN Synthesis Report – Intra-EU Mobility of third-country nationals, Brussels, URL: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc\\_centre/immigration/docs/studies/emn-synthesis\\_report\\_intra\\_eu\\_mobility\\_final\\_july\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/studies/emn-synthesis_report_intra_eu_mobility_final_july_2013.pdf).

- EUKN (2013) *Youth unemployment and geographic mobility in the EU. Background Paper*, DG meeting Irish Presidency, 16th April 2013, URL: [http://www.eukn.org/EUKN/EUKN\\_Publications/EUKN\\_Publication\\_Youth\\_unemployment\\_and\\_geographic\\_mobility\\_in\\_the\\_EU](http://www.eukn.org/EUKN/EUKN_Publications/EUKN_Publication_Youth_unemployment_and_geographic_mobility_in_the_EU)
- European Commission (2011) *Employment and Social Developments in Europe 2011*, Bruxelles, European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Directorate A. URL: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/esde/2011](http://ec.europa.eu/employment_social/esde/2011)
- Finotelli, C. (2012) Labour migration governance in contemporary Europe. The case of Spain. *FIERI Working Papers*, Turin, FIERI. URL: <http://www.labmiggov.eu>
- Fullin, G. e E. Reyneri (2013) Introduzione. Gli immigrati in un mercato del lavoro in crisi: il caso italiano in prospettiva comparata. *Mondi Migranti* (1): 21-34
- Galgoczi, B., Leschke, J. e Watt, A. eds. (2009) *EU labour migration since enlargement: trends, impacts and policies*. Aldershot: Ashgate
- Holtslag, J W., Kremer, M. e Schrijvers, E. eds. (2013) *Making migration work. The future of labour migration in the European Union*. The Hague: Netherlands Scientific Council for Government Policy (WRR), <http://www.wrr.nl>.
- Koehler, J., Laczko, F. et al. (2010) *Migration and the economic crisis in the European Union: implications for policy*. Brussels, International Organization for Migration, Regional Mission to Belgium, Luxembourg, the European Union and the NATO.
- Jolivel, A. (2014) Negotiating labour migration. A comparison of French and Spanish bilateral labour agreements with Morocco *FIERI Working Papers*. Torino, FIERI. URL: <http://www.labmiggov.eu>
- Lavenex, S. (2006) The Competition State and the multilateral liberalization of skilled migration, in A. Favell (ed.) *The human face of global mobility, international highly skilled migration in Europe, North America and the Asia-Pacific*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 29-54.
- Laubenthal, B. (2012) Labour migration governance in contemporary Europe. The case of Germany. *FIERI Working Papers*, Turin, FIERI. URL: <http://www.labmiggov.eu>
- Laubenthal, B. (2014) Europeanization and the negotiation of a new labour migration policy in Germany – the goodness-of-fit approach revisited, In corso di pubblicazione su *Comparative Migration Studies* 2(4)
- Lazarowicz, A. (2013a) The Intra-Corporate Transferees Directive: time to break the deadlock, LAB-MIG-GOV Policy Briefs, Brussels: European Policy Centre (EPC), <http://www.labmiggov.eu>.
- Lazarowicz, A. (2013b) A dangerous UK consensus on free movement of workers in the EU, EPC Commentary, Bruxelles, European Policy Centre, URL: [http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/163058/ipublicationdocument\\_singledocument/883ddcbd-11aa-4495-8506-382c0a1904e4/en/pub\\_3421\\_a\\_dangerous\\_uk\\_consensus\\_on\\_free\\_movement\\_of\\_workers\\_in\\_the\\_eu.pdf](http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/163058/ipublicationdocument_singledocument/883ddcbd-11aa-4495-8506-382c0a1904e4/en/pub_3421_a_dangerous_uk_consensus_on_free_movement_of_workers_in_the_eu.pdf)

- Lazarowicz, A. (2014) A success story for the EU and seasonal workers' rights without reinventing the wheel, LAB-MIG-GOV Policy Briefs, Brussels: European Policy Centre (EPC), <http://www.labmiggov.eu>.
- Martin, P. (2009) Recession and migration: A new era for labor migration? *International Migration Review*, 43(3), 671-691.
- Menz, G. (2011). "Stopping, shaping and moulding Europe: two-level games, non-state actors and the europeanization of migration policies." *Journal of Common Market Studies* 49(2): 437-462.
- Menz, G. e Caviedes, A. (2010). *Labour Migration in Europe*, Palgrave Macmillan.
- Niemann, A. (2012) 'The dynamics of EU migration policy: from Maastricht to Lisbon', In: Richardson, J. (ed.), *Constructing a policy-making state? Policy dynamics in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 209-233.
- OCSE (2012) *International Migration Outlook 2012*, Parigi, OECD Publishing.
- Pascouau, Y. (2013) Intra-EU mobility: the 'second building block' of EU labour migration policy. *EPC Issue Paper No. 74*, Brussels: European Policy Centre (EPC), <http://www.labmiggov.eu>.
- Pascouau, Y. e McLoughlin, S. (2012) EU Single Permit Directive: a small step forward in EU migration policy, LAB-MIG-GOV Policy Briefs, Brussels: European Policy Centre (EPC), <http://www.labmiggov.eu>.
- Pastore F. (2014). The governance of migrant labour supply in Europe, before and during the crisis. (Introduction to the special issue). *Comparative Migration Studies*, 2(4)
- Pastore, F. (2012) Europe, In: H. Duncan, Nieuwenhuysen, J. and Neerup, S. (eds.), *International migration in uncertain times*, McGill-Queen's University Press, 2012, pp. 129-151.
- Pastore, F. (2004) Che fare di chi non dovrebbe essere qui? La gestione della presenza straniera irregolare in Europa, tra strategie nazionali e misure comuni. In: A. Colombo e Sciortino, G. (eds) *I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*. Bologna, Il Mulino.
- Pastore, F. e G. Henry (2014) The governance of migration, mobility and asylum in the EU: A contentious laboratory, *Imagining Europe n. 5*, Roma, Istituto per gli Affari Internazionali (IAI), URL: <http://www.iai.it>
- Pastore, F., Salis, E. et al. (2013). L'Italia e l'immigrazione low-cost: fine di un ciclo? *Mondi Migranti* (1): 151-171.
- Peixoto, J. et al. (2012) Immigrants, markets and policies in Southern Europe. The making of an immigration model? In: Okólski, M. (ed.) *European Immigrations. trends, structures and policy implications*. Amsterdam: Amsterdam University Press, IMISCOE Research Series, 107-148.
- Quirico, M. (2012) Labour migration governance in contemporary Europe. The case of Sweden. *FIERI Working Papers*, Turin, FIERI. URL: <http://www.labmiggov.eu>
- Reyneri, E. (1998) The role of the underground economy in irregular migration to Italy: Cause or effect? *Journal of Ethnic and Migration Studies* 24(2): 313-331.

- Salis, E. (2014) A crucial testing ground: the governance of labour migration in the long-term care sector, In corso di pubblicazione in *Comparative Migration Studies*
- Salis, E. (2012) Labour migration governance in contemporary Europe. The case of Italy. *FIERI Working Papers*, Turin, FIERI. URL: <http://www.labmiggov.eu>
- Salis, E. e Villosio, C. (2013) Italy, In: Urso, G. e Schuster, A. (eds.) *Migration, Employment and Labour Market Integration Policies in the European Union (2011)*. Brussels, International Organization for Migration, Regional Office for the EU, EEA and the NATO.
- Sciortino, G. (2011) Regolarizzazioni: Introduzione. *Mondi Migranti* (1): 27-33.
- Urso, G. e Schuster, A. (eds.) (2013) *Migration, employment and labour market integration policies in the European Union (2011)*. Brussels, International Organization for Migration, Regional Office for the EU, EEA and the NATO.
- Venturini, A. e Villosio, C. (2008) Labour-market assimilation of foreign workers in Italy. *Oxford Review of Economic Policy* 24(3): 517-541.

---

<sup>i</sup> Vedi <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu>, consultato il 2 Ottobre 2014.

<sup>ii</sup> Una importante fonte di informazione sui trend dei mercati del lavoro europei è lo *European Employment Observatory*, creato nel quadro della Strategia Europea per l'Occupazione stabilita dall'Agenda di Lisbona e visitabile all'indirizzo web <http://www.eu-employment-observatory.net>

<sup>iii</sup> Il *Contingente* è un tipico strumento di politica migratoria basato sulla fissazione di quote di ingresso annuali per i lavoratori stranieri. Questo strumento esiste in Spagna dal 1993: tra il 1993 e il 2000, il Contingente ha funzionato attraverso il reclutamento di specifici lavoratori individuali dall'estero, in maniera simile al meccanismo italiano dei decreti flussi. Tuttavia questo si è tradotto in un uso distorto dello strumento che veniva prevalentemente usato per regolarizzare lavoratori già irregolarmente presenti nel paese. Per risolvere queste distorsioni, in seguito a una serie di modifiche legislative intervenute tra il 2002 e il 2005 il Contingente non si basa più su offerte di lavoro nominali e si basa oggi su forme di reclutamento collettivo, utilizzato in particolare dalle grandi imprese, per figure professionali specifiche e, spesso, per forme di lavoro temporanee. Come regola generale, il reclutamento è possibile solo nei paesi che hanno firmato accordi bilaterali con la Spagna per la gestione concertata dei flussi migratori.

<sup>iv</sup> Il *Transatlantic Trends* è un sondaggio di opinione realizzato dal German Marshall Fund, in collaborazione con altre fondazioni e istituti di ricerca europei (tra cui l'italiana Compagnia di San Paolo), finalizzato a mappare le opinioni dei cittadini statunitensi e di alcuni paesi europei su alcune questioni-chiave relative alla politica internazionale. Negli anni tra il 2008 e il 2011 un sondaggio ad hoc (*Transatlantic Trends Immigration*) ha riguardato le opinioni e le preferenze politiche in materia di immigrazione dei cittadini statunitensi oltre che italiani, spagnoli, francesi, tedeschi e britannici, su un campione di circa 1000 intervistati per paese. Maggiori informazioni sono reperibili al sito <http://trends.gmfus.org/>

<sup>v</sup> DPCM 30 Novembre 2010. Programmazione transitoria dei flussi di ingresso per lavoratori extracomunitari non stagionali nel territorio dello stato per l'anno 2010.

<sup>vi</sup> Vedi: ICF GHK Milieu, *'A fact finding analysis on the impact on the Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence*, study for the European Commission, December 2013 <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10972&langId=en>

<sup>vii</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Libera circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari: cinque azioni fanno la differenza, COM(2013) 837 final.

<sup>viii</sup> Vedi in particolare UNICE (2005) *Commission Green Paper on an EU Approach to Managing Economic Migration: UNICE Response*, Consultabile online: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2005/consulting\\_0016\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2005/consulting_0016_en.htm)

<sup>ix</sup> Nell'ambito del progetto di ricerca LAB-MIG-GOV, FIERI ha organizzato, in collaborazione con lo European Policy Centre (EPC) di Bruxelles una serie di 3 incontri di una task force di esperti, stakeholders e decisori politici nazionali ed europei sul tema della governance dell'immigrazione per lavoro in Europa. Maggiori informazioni, e schede riassuntive delle discussioni emerse nelle 3 riunioni della task force sono reperibili nel sito internet del progetto LAB-MIG-GOV (<http://www.labmiggov.eu>) e dell'EPC (<http://www.epc.eu>).

<sup>x</sup> Direttiva 2005/71/CE del Consiglio del 12 ottobre 2005 relativa a una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica.

<sup>xi</sup> Direttiva 2004/114/CE del Consiglio del 13 dicembre 2004 relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato.

<sup>xii</sup> Direttiva 2009/50/CE del Consiglio del 25 maggio 2009 sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati.

<sup>xiii</sup> Direttiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali.

<sup>xiv</sup> Direttiva 2014/66/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intra-societari.

<sup>xv</sup> Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, scambio di alunni, tirocinio retribuito e non retribuito, volontariato e collocamento alla pari, COM(2013) 151 final

<sup>xvi</sup> Direttiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a 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 a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro

<sup>xvii</sup> Vedi il comunicato stampa del Consiglio Europeo seguito all'approvazione della direttiva: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/142571.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/142571.pdf)

<sup>xviii</sup> Vedi: Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of directive 2003/86/EC on the right to family Reunification, COM(2008) 610 final, URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52008DC0610>

<sup>xix</sup> Programma di Stoccolma — un'Europa Aperta e Sicura al Servizio e a Tutela dei Cittadini (2010/C 115/01), pag. 29. Disponibile all'indirizzo internet: <http://www.integrazionemigranti.gov.it>

<sup>xx</sup> Consiglio Europeo 26 E 27 Giugno 2014, Conclusioni, EUCO 79/14.

<sup>xxi</sup> Direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo

<sup>xxii</sup> I rapporti nazionali e il rapporto di sintesi dello studio citato sono consultabili sul sito della European Migration Network: <http://ec.europa.eu>

<sup>xxiii</sup> Per una breve descrizione di questo nuovo meccanismo si veda la pagina web [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/the\\_european\\_semester/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/the_european_semester/index_en.htm)

---

<sup>xxiv</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità, COM(2011) 743 definitivo.