

Lucia Tria

La sete di libertà e dignità: il diritto al lavoro tra norme e prassi¹

Il pericolo non viene da quello che non conosciamo, ma da quello che crediamo sia vero e invece non lo è. (Mark Twain)

SOMMARIO: 1.- Premessa. 2.- Ordine di trattazione degli argomenti. 3.- La condizione degli immigrati tra diritto e prassi. 4.- Il “grande paradosso”. 5.- Migranti “forzati” e migranti “economici”. 6.- Migranti e “golden migrants”. 7.- Andare oltre il PIL. 8.- Il lavoro: valore fondante della nostra Costituzione. 9.- Il lavoro dei migranti nella giurisprudenza costituzionale – Linee di tendenza. 10.- L’ingresso e il soggiorno nel territorio nazionale, la pluralità di giurisdizioni. – Sintesi. 11.- Il controllo dei flussi migratori. 12.- Il “divieto di regolarizzazione”. 13.- La sete di dignità e libertà.

1.- Premessa.

Non credo si possa parlare di diritto al lavoro dei migranti, senza inserire questo argomento nel più ampio contesto del riconoscimento a tutti gli individui del **diritto ad un lavoro dignitoso** come diritto umano fondamentale, quale si rinviene in molte Carte internazionali, a cominciare dall’art. 23 della Dichiarazione universale dei diritti umani, promulgata dall’Assemblea Generale ONU nel 1948 (e dalle molteplici Convenzioni settoriali che ad essa hanno fatto seguito²) ed anche, come meglio vedremo in seguito, nella nostra Costituzione.

¹ Adattamento di una lezione in materia di “Il lavoro degli immigrati”, tenuta il 29 settembre 2017, nell’ambito del Corso di specializzazione “Migrazioni, integrazione e democrazia”. Profili giuridici, sociali e culturali, organizzato dall’Unione forense per la tutela dei diritti umani presso il CNEL, Aula del Parlamentino, Viale David Lubin, 2 – Roma.

²Il contenuto del citato art. 23 è ulteriormente specificato dagli articoli 6, 7 e 8 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, dove è innanzitutto stabilito che le misure che gli Stati sono obbligati a prendere “per dare piena attuazione a tale diritto”, dovranno comprendere “programmi di orientamento e di formazione tecnica e professionale, nonché l’elaborazione di politiche e di tecniche atte ad assicurare un costante sviluppo economico, sociale e culturale ed un pieno impiego produttivo”.

Il diritto umano al lavoro trova riconoscimento anche nella Convenzione internazionale contro la discriminazione razziale, nella Convenzione internazionale contro ogni forma di discriminazione nei riguardi delle donne, nella Convenzione internazionale sui diritti dei bambini, nella Convenzione internazionale sui diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, nella Carta africana sui diritti dell’uomo e dei popoli e in tanti altri strumenti giuridici, internazionali e regionali-continentali.

Inoltre, per il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti economici, sociali e culturali il diritto al lavoro – che comprende tutte le forme legittime di lavoro, dipendente o non – è un diritto che inerisce ad ogni persona ed è allo stesso tempo un diritto collettivo.

Né va dimenticato che la produzione di norme giuridiche internazionali in materia di lavoro ha il suo principale laboratorio nell’Organizzazione Internazionale del Lavoro, OIL, con sede a Vienna. La sua Conferenza è formata da delegazioni nazionali ‘tripartite’, comprendenti i rappresentanti dei governi, dei sindacati dei lavoratori, delle organizzazioni padronali. Alcuni organi interni di controllo sull’applicazione della normativa sono formati da persone indipendenti dagli Stati. Tra le molte Convenzioni OIL si segnala la numero 22 fondamentale per la politica dell’occupazione, nella quale si fa espresso riferimento al diritto ad una “occupazione piena, produttiva e liberamente

In tutte queste Carte il diritto al lavoro dignitoso è – sia pure in termini non del tutto coincidenti – configurato come un diritto che inerisce **ad ogni persona**, ma allo stesso tempo è **collettivo**, in quanto dalla sua attuazione dipende il miglioramento del benessere dei singoli e contemporaneamente del corpo sociale in cui sono inseriti e, quindi, il futuro di entrambi.

Per tale ragione dal Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, si desume che il settore del lavoro non può essere lasciato al libero arbitrio del mercato, ma deve costituire oggetto di **politiche pubbliche** nel quadro di una più ampia programmazione di Stato sociale.

E questa **dimensione sociale** del diritto al lavoro è propria anche della nostra Costituzione.

Inoltre, nella stessa ottica l'art. 31, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, ha stabilito che: "ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose".

Benché – o, forse, proprio perché – lo Stato sociale è sempre più una chimera non si può non considerare positivo il riconoscimento della suddetta **dimensione sociale del diritto al lavoro**, ma deve anche aggiungersi che – specialmente negli ultimi venti anni – questo riconoscimento, mai espressamente negato, è andato via via "scolorendo" perché, purtroppo, non si sono avute scelte adeguate da parte dal sistema economico e politico a tutti i livelli del nostro Stato, della UE ma anche degli Stati di altri continenti che fanno parte dell'ONU con le quali, al fine ci si sia impegnati a favorire "progressi duraturi in termini di creazione netta di lavoro dignitoso", insieme con un'adeguata tutela della salute in un'ottica universalistica nonché la tutela di un ambiente salubre, si da considerare il trinomio ambiente-salute-lavoro dignitoso, quale obiettivo centrale per lo sviluppo equo e sostenibile, come più volte sottolineato in sede ONU e, in particolare, dall'OIL.

Infatti, muovendo dalla dimensione sociale del diritto al lavoro, per un **processo di eterogenesi**, è accaduto che, in quella che il compianto Zygmunt Bauman ha definito "società liquida", anche il lavoro è diventato "liquido" e cioè è

scelta", prospettiva che però rimane molto lontana per milioni di esseri umani (vedici materia: A. PAPISCA, *Articolo 23 - Per un lavoro dignitoso*, www.unipd-centrodirittiumani.it).

diventato “**occupazione**”, termine che si collega ad un’attività che consente di procurarsi un reddito e di vivere o anche solo sopravvivere nel presente, a differenza del “lavoro” che, per come lo intende anche la nostra Costituzione, non solo consente di procurarsi un reddito, ma anche di farlo mettendo a frutto i propri talenti e dando così un “un contenuto concreto” alla partecipazione del singolo alla comunità, in una dimensione che non è quindi solo legata al presente ma è proiettata verso il futuro.

Questa trasformazione è stata una conseguenza della globalizzazione che, nella fase attuale iniziata negli anni novanta del novecento (fase **chiamata globalizzazione neo-liberista**) nasce da ragioni tecnologico/scientifiche e, come tale, è un fenomeno economico-sociale inarrestabile perché legato all’evoluzione della stessa società moderna.

Proprio perché si tratta di un fenomeno non emergenziale, ma strutturale che ha effetti gli effetti sociali di grande impatto su **povertà e disuguaglianze**, da tempo, sia in sede ONU³, sia da parte della Commissione UE⁴ si evidenzia la mancanza di adeguate scelte politico-economiche volte a governare e gestire in modo attento tale situazione, trattandosi di una questione strategica per la crescita dell’Unione e degli Stati-membri, che per essere “intelligente” deve essere “sostenibile e inclusiva”, cioè non deve semplicemente limitarsi a far aumentare il PIL.

In assenza di questo, le profonde modificazioni nel mondo del lavoro – già ora tradottesi in una brusca riduzione dei posti prima occupati dalla classe media cui si accompagnano sia la creazione di posti di privilegio dell’*hupper class* sia, nel contempo, una enorme diffusione di occupazioni che danno un reddito al limite della soglia di povertà senza una reale prospettiva per il futuro – sono destinate a far

³ Vedi: lavori preparatori per la messa a punto dell’agenda di sviluppo ONU per il post-2015, ove è stato, fra l’altro, precisato che la sfida di fondo per un nuovo modello di sviluppo che riesca a dare risposta alle tante vulnerabilità esistenti è rappresentata dal trinomio sostenibilità ambientale-salute-lavoro dignitoso, che equivale a dare rilievo all’equità socio-economica.

⁴ Vedi, per tutte: la Strategia Europa 2020, varata dalla Commissione UE nel marzo del 2010, “come strategia integrata a lungo termine dell’UE per rilanciare la crescita e l’occupazione e aiutare l’Europa ad uscire dalla crisi”. Finalizzata a promuovere una “crescita intelligente, sostenibile e inclusiva in Europa”, la strategia è stata imperniata sui seguenti cinque obiettivi principali: 1) occupazione; 2) ricerca e sviluppo; 3) clima e energia; 4) istruzione; 5) lotta contro la povertà e l’esclusione sociale. Con una Comunicazione del 5 marzo 2014 (COM(2014) 130 final), intitolata “Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”, la Commissione ha, fra l’altro, rilevato che, al momento del lancio, la strategia Europa 2020 era all’avanguardia nel promuovere un modello di crescita che non si limitasse semplicemente a far crescere il PIL e che, nel corso del tempo, molti organismi si sono fatti promotori di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva quale fattore essenziale dello sviluppo economico.

aumentare a dismisura le **situazioni di disagio sociale**, con conseguenze di vario genere.

Ciò tanto più in vista della c.d. **“quarta rivoluzione industriale”** – cioè quella dell’industria 4.0.⁵ – che, come si è sottolineato anche nel WEF di Davos 2016, produrrà un cambiamento epocale della società e dell’economia mondiale, con novità che avranno impatti positivi, ma anche negativi sulla vita dei cittadini del mondo. In particolare, per effetto di una sempre più incisiva diffusione dell’automatizzazione, da un lato la vita verrà semplificata sotto molti aspetti dai prodotti tecnologici, ma si produrranno anche conseguenze devastanti sulla società e soprattutto sul mercato del lavoro. In particolare, secondo il rapporto centrale del WEF *“Future Jobs”*, da qui al 2020 nel mondo si perderanno 7,1 milioni di posti di lavoro a cui farà da contrappeso la nascita di altri 2,1 milioni di posti di lavoro più specializzati. Il saldo comunque è molto pesante: nei prossimi quattro anni nel mondo dovrebbero scomparire circa 5 milioni di posti di lavoro a causa delle nuove tecnologie in grado di fare (meglio e con costi minori) alcune mansioni svolte fino ad oggi dagli esseri umani. I protagonisti della quarta rivoluzione industriale saranno la robotica, la nanotecnologia, la stampa 3D e la biotecnologia;

In questa complessa situazione la dimensione sociale del diritto al lavoro non essendo stata amministrata in modo adeguato – cioè ponendo al centro dell’attenzione la qualità del lavoro per tutti i consociati, in condizioni di uguaglianza – è diventata un argomento di divisione tra le persone e uno degli alimenti principali dei **rigurgiti xenofobi** che si vanno registrando in tutti i Paesi europei – comprese le nostre città – e che portano ad imputare alla presenza degli immigranti la disoccupazione dei nativi.

2.- Ordine di trattazione degli argomenti.

Da tale premessa deriva che, **nella presente relazione**, ho pensato di fare una breve introduzione sul riconoscimento dei diritti fondamentali ai migranti, seguita da una illustrazione altrettanto veloce dell’attuale situazione del diritto al lavoro in

⁵ L’inizio della prima rivoluzione industriale si fa coincidere con la scoperta della macchina a vapore (nel 1784), che ne rappresenta il simbolo; la seconda rivoluzione industriale inizia nel 1870, con il debutto nel panorama mondiale del petrolio e delle produzioni di massa; mentre la nascita della terza rivoluzione industriale si fa risalire al 1970, con la diffusione dell’informatica. Vedi M. PANICUCCI, *Davos 2016: la quarta rivoluzione industriale cancellerà 5 milioni di posti di lavoro. L’Italia è pronta?* in *International Business Times Italia* – www.it.ibtimes.com, 22 gennaio 2016.

generale, per poi passare alla trattazione dello specifico tema del lavoro dei migranti.

Quest'ultima parte – che ha degli aspetti molto tecnici – la tratterò limitandomi ad indicare le linee di tendenza generali della normativa e della giurisprudenza sull'argomento, senza affrontare le questioni più di dettaglio, in materia di visti di ingresso; di tipologia e disciplina dei permessi di soggiorno; di specifica normativa sui permessi di soggiorno che abilitano allo svolgimento di attività lavorativa nel territorio nazionale.

3.- La condizione degli immigrati tra diritto e prassi.

In paesi che, come il nostro hanno un ordinamento giuridico evoluto e sono membri dell'ONU, della UE e del Consiglio d'Europa, sono moltissimi gli strumenti giuridici **internazionali, sovranazionali e nazionali** a disposizione per regolare la condizione de gli immigrati.

Va anche tenuto presente che l'efficacia di tali strumenti rappresenta, in un certo senso, il **banco di prova delle democrazie contemporanee**.

Infatti, la corretta gestione delle migrazioni e dell'integrazione dei migranti è direttamente collegata con la "democrazia".

Il nostro Stato e la stessa Unione europea sono fondati sul **principio democratico** e fin dai tempi del famoso "Elogio della democrazia ateniese" di Pericle ⁶ viene affermato che un elemento fondamentale della democrazia è la **fiducia** che i consociati hanno nelle relazioni reciproche oltre che nei rapporti con le Istituzioni e le Pubbliche Amministrazioni.

Si dice, infatti, che l'essenza della democrazia è rappresentata dal fatto che il benessere di ciascuno è la misura del benessere dell'intero corpo sociale di appartenenza, il che vale, in base ai Trattati, anche **nei rapporti tra gli Stati UE**, a ciascuno dei quali è riconosciuta pari dignità rispetto agli altri Stati oltre a stabilirsi

⁶ Vedi il famoso discorso – che viene chiamato "Elogio della democrazia ateniese" – tenuto da Pericle nell'inverno tra il 431 e il 430 a.C. in onore dei caduti ateniesi nel primo anno della guerra del Peloponneso e riportato da Tucidide, nella poderosa opera che i grammatici intitolarono "Ἱστορίαι ἢ Συγγραφή". Sull'importanza della fiducia tra i consociati vedi: L. TRIA, "Un impegno comune per tutte le giurisdizioni: dare ai consociati fiducia nelle Pubbliche Amministrazioni", 20 maggio 2017, "Giornate di studio sulla giustizia amministrativa", Castello di Modanella, Rapolano Terme/Siena il 19 e 20 maggio 2017, in www.sipotra.it.

che i reciproci rapporti sono retti dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità.

Ma va aggiunto anche che perché si crei questo circolo “virtuoso” è, in primo luogo, necessario che ognuno abbia **fiducia in sé stesso** e, per gli Stati, che i **Governi**, forti della fiducia riscossa dal corpo elettorale, con coraggio, effettuino le loro scelte perseguendo l’idea di Platone secondo la quale il politico sapiente è colui che viene liberamente scelto dai governati per prendersi cura delle loro esigenze con il ruolo di “pilota dei suoi passeggeri”, esperto nello schivare e prevenire i pericoli e non è invece colui che è capo di un gregge di animali, che si limita ad evitare di perdere qualche capo di bestiame e a godere della sua posizione di privilegio.

E, quanto alla conquista della fiducia dei cittadini, si può ricordare che **Niccolò Machiavelli** – nel celebre *Principe* – sosteneva che, le necessarie politiche di persuasione – che possono essere anche il frutto di manipolazioni, purché il governante riesca a dare l’impressione convincente di non averle fatte – non possono essere basate solo sulle parole, in quanto comportano che il politico che si impegni ad essere **affidabile e trasparente**, in modo di costruire e mantenere la reputazione giusta.

Ebbene, ancorché il libro del Machiavelli – dopo oltre cinquecento anni dalla relativa pubblicazione (avvenuta nel 1513) – sia stato di recente richiamato da molte autorità europee come ausilio in varie scelte politico-economiche⁷, tuttavia non sembra che le attuali Istituzioni UE abbiano tenuto conto del fatto che Machiavelli capì per i principi – che davano sfoggio di virtù al fine di sostenere la propria immagine – era importante la **coerenza**, al fine di gettare solide fondamenta di politiche efficaci.

Ebbene, se questi dettami permeavano l’operato di Churchill, Adenauer, De Gaulle, De Gasperi e anche Jaques Delors, il cui successo si fa derivare principalmente dalla **percezione data alla popolazione** europea di garantire con risolutezza l’affermazione di principi fondamentali per un futuro pacifico e prospero

⁷ Dal presidente della BCE, Mario Draghi a Emmanuel Macron, che in economia si sta ispirando ad alcune idee di Machiavelli (sul quale peraltro ha scritto la tesi di dottorato). Mentre è stato chiamato «Niccolò M.» l’influente think tank che fa da consulente al Cremlino sulle tecnologie di comunicazione di offensiva militare e guerra ibrida. Vedi, al riguardo: H. JAMES, *Machiavelli, uno stratega per le politiche dell’Europa*, www.ilsole24ore.com del 10 marzo 2015.

del continente, certamente non concentrato soltanto sul rispetto delle regole del bilancio UE.

Oggi tutto questo sembra essere soltanto un ricordo specialmente se si considerano le reazioni avutesi nella UE davanti alla crescente crisi umanitaria provocata dall'afflusso di rifugiati provenienti da Paesi devastati dalla guerra, quale è oggi principalmente la Siria, dalla fame e dalle calamità naturali, tanto più di fronte alla preoccupante diffusione di sentimenti e partiti euro-scettici.

Sicché, in un Sistema di asilo che non è mai diventato realmente “comune” – come quello chiamato Sistema europeo comune di asilo CEAS nell'acronimo inglese (Common European Asylum System) ⁸ – con l'aumento delle migrazioni verso il nostro continente, non si sono create le condizioni per superare gli **egoismi** – degli Stati e dei singoli – ma anche per combattere la logica della “**paura dell'altro**”, che alimenta sentimenti xenofobi, razzisti e antieuropeisti, che sono quelli che, a loro volta, determinano la nascita di partiti politici e movimenti che li veicolano.

E questo è da collegare ad una diminuzione nei cittadini europei – in misure diverse – della **fiducia in sé stessi e nelle Istituzioni nazionali e comunitarie**.

Infatti, come affermava Pericle: “ogni ateniese cresce sviluppando in sé una felice versatilità, la fiducia in se stesso, la prontezza a fronteggiare qualsiasi situazione; ed è per questo che la nostra città è aperta al mondo e **noi non cacciamo mai uno straniero**”.

Questo ci insegna la storia, ma si tende a non avere **memoria del passato** e ciò è emblematicamente dimostrato dagli accadimenti che si sono succeduti nel corso degli ultimi anni in Europa e in Italia – sulla scia della crisi economico-finanziaria esplosa nel 2008 – caratterizzati dalla presenza sempre più imponente, nei singoli Stati membri e nello stesso Parlamento europeo, di partiti e movimenti del tipo suindicato che fomentano le divisioni e le separazioni non solo nei confronti dei migranti provenienti da Paesi terzi, ma anche tra cittadini europei, cui i Governi degli Stati membri non hanno, nell'ambito delle varie istituzioni UE, dimostrato la forza di far prevalere il coraggio di adottare scelte “ambiziose” – pur se non condivise dalla

⁸ Il concetto di Sistema europeo comune di asilo fu introdotto per la prima volta nel Consiglio europeo di Tampere nel 1999, ma non ha mai avuto piena realizzazione a causa delle riluttanze degli Stati membri, che hanno portato a mantenere normative e soprattutto prassi nazionali ancora molto differenziate, pur in un quadro di principi comuni delineato dalle direttive e dai regolamenti UE, cui tutti gli Stati devono adeguarsi.

popolazione – ma destinate a creare le premesse per superare le difficoltà e far prevalere un'avveduta solidarietà, nei reciproci rapporti e nei riguardi dei migranti.

Tutto ciò – di cui si ha triste conferma nei risultati delle recenti elezioni politiche tedesche, del 24 settembre 2017 – può dirsi il frutto del “sonno della ragione” e di un appannamento della memoria delle nostre radici e del patto nazionale ed europeo circa l'effettività della tutela dei diritti fondamentali, da sempre considerata il presupposto della **legittimità democratica** del «progetto europeo» e il suo tratto caratteristico in ogni settore.

E se anche ora sembra che vi siano dei timidi tentativi di cambiare rotta e che si cerchi di far soffiare nella UE nuovamente – se non un vento – almeno **una “brezza” di solidarietà**, come si potrebbe desumere dalle recenti posizioni della Commissione UE nonché dalla sentenza 6 settembre 2017 della Grande Sezione della Corte di Giustizia (che ha escluso che Ungheria e Slovacchia possano disapplicare la disciplina UE sul ricollocamento dei migranti), tuttavia non si manifesta in modo compatto una **reale volontà** di modificare il modo in cui pensare al futuro dell'Europa e, quindi di modificare la stessa impostazione del CEAS ed anche la Convenzione di Dublino.

Infatti, benché il tema dell'immigrazione sia tornato ad essere considerato centrale sia per tutti i singoli Paesi europei sia per l'Europa tuttavia non sembra che tutti i Governi abbiano compreso – e che le Istituzioni UE si siano attivate in tal senso – che siamo in presenza di una sfida che mette in gioco lo **stesso ruolo del vecchio continente** nel mondo e la sua capacità di partecipare da protagonista alla ridefinizione degli equilibri globali, salvaguardando i propri interessi ma anche riscoprendo la “sua anima”, cioè i propri **nobili valori fondanti**.

Ne deriva che le – ormai consuete – **“incertezze” dei Governi** non consentono di superare uno dei più grandi difetti congeniti del CEAS rappresentato dal fatto che il destino dei diritti umani e/o fondamentali – dei migranti e non solo – è quello di essere più popolari se si difendono a casa degli altri che a casa propria e di questo si ha una prova lampante nell'atteggiamento che molti Stati membri hanno nei confronti dell'Italia e della Grecia, che sono geograficamente in prima linea rispetto all'immigrazione.

Infatti, molti pensano di poter dimostrarla loro “solidarietà” soltanto con aiuti economici, senza considerare che la vera questione è l’integrazione e si tratta di una questione nella quale molti Stati membri sono deficitari.

Così, anche alla luce delle passate esperienze, l’ulteriore modifica (**c.d. Dublino IV**) alla quale stanno lavorando la Commissione UE e il Parlamento resta una grande incognita perché non è ancora chiaro quale direzione si vuole seguire.

Per tutte queste ragioni, piuttosto che dai Governi molti progressi nel riconoscimento concreto dei diritti fondamentali dei migranti sono venuti dalle Corti sopranazionali, come la Corte EDU e la Corte di giustizia UE, nonché dalle Corti costituzionali e supreme nazionali e dei Giudici europei di ogni ordine e grado.

Comunque, pur con tutti gli sforzi interpretativi che si possono fare, quel che è certo è che senza **scelte politiche coraggiose** da parte dei Governi e delle Istituzioni non si riesce a dare una risposta appagante ad una questione – quella migratoria – che certamente non è “emergenziale” e che ci accompagnerà per i prossimi decenni, tanto più che molte delle cause di tale fenomeno sono ascrivibili, direttamente o indirettamente, a comportamenti degli stessi Stati occidentali ed europei.

E queste scelte sono da fare **subito**, in quanto la loro assenza, insieme con la mancata corretta informazione sul fenomeno, hanno già determinato molti guasti.

Basta pensare che – in un clima di quasi indifferenza, mista a scarsa consapevolezza – siamo arrivati, nel giro di pochi anni, ad una situazione nella quale non solo aumentano, di minuto in minuto, le diseguaglianze e le discriminazioni, ma si stimano addirittura dai 27 milioni ai 200 milioni di **nuovi schiavi nel mondo**, di cui molti anche in Italia e in Europa, in tutti i campi, come si dirà più avanti.

4.- Il “grande paradosso”.

Ovviamente i soggetti più colpiti da tali tremendi fenomeni sono i giovani e i **soggetti socialmente vulnerabili** e a rischio discriminazione – tra i quali anche in ambito UE, vengono compresi le donne, le persone minorenni, le persone con disabilità e gli immigrati – cui vanno aggiunti i **“nuovi” soggetti socialmente vulnerabili**, ossia le persone che, pur partendo da una condizione economica decorosa, scivolano silenziosamente verso il disagio oppure verso la povertà, a causa di eventi biografici negativi che un tempo si riuscivano a riassorbire, ma che oggi

provocano spesso nelle famiglie dei veri e propri terremoti non solo per l'insufficienza delle protezioni del welfare, ma soprattutto per l'evaporazione dei legami sociali.

Al riguardo si deve rilevare che molte di queste situazioni potrebbero trovare sollievo o addirittura soluzione con il conseguimento, da parte degli interessati, di un **lavoro dignitoso**.

Del resto non va dimenticato che pure nel corso dei lavori preparatori per la messa a punto dell'**agenda di sviluppo per il post-2015** in ambito ONU⁹ è emerso che per l'Europa – e, specialmente, per l'Italia – il tema in concreto più importante (anche alla luce della Costituzione italiana), collegato agli squilibri delle disuguaglianze, è quello della “adozione di politiche per un lavoro per tutti, pieno, produttivo e a condizioni socialmente dignitose e rispettose dell'ambiente”.

E, in particolare, si è sottolineato che il raggiungimento di tale obiettivo comporta che, quando si parla di **sostenibilità**, non ci si accontenti, di puntare a “fare di più con meno”, ma si miri a “fare meglio con più lavoratori produttivi e in condizioni dignitose”.

Perché, per l'ONU, la sfida di fondo per un nuovo modello di sviluppo che riesca a dare risposta alle tante vulnerabilità esistenti è rappresentata dal trinomio **ambiente-salute-lavoro dignitoso, che equivale a dare rilievo all'equità socio-economica**.

E si è aggiunto che l'incapacità dimostrata sinora dal **sistema economico e politico** a tutti i livelli – locale, nazionale e internazionale – di dare risposte concrete alla suddetta sfida “è preoccupante perché strutturale e rintracciabile” senza distinzioni, nelle organizzazioni e negli enti di tutti i settori – del settore pubblico, di quello privato e di quello non profit – ovviamente, in ognuno, con la propria quota di responsabilità.

In effetti in questo campo, da molti anni, ha avuto un disastroso rilievo il diffondersi di comportamenti conformi all'idea secondo cui il lavoro si debba piegare alla logica della **concorrenza** (intesa in senso ampio), nel presupposto che la ripresa dell'economia dipenda da un aumento di occupazione perennemente

⁹ Vedi al riguardo: M. ZUPI, *Agenda di sviluppo post 2015 e l'accordo sui cambiamenti climatici (approfondimento a cura del CeSPI per l'Osservatorio di politica internazionale)*, in www.senato.it - 14 settembre 2014

precaria, con bassi salari e pochi diritti per i lavoratori, come è accaduto negli Stati Uniti, in Germania, in Spagna, con i cd. **“bad jobs” (cattivi lavori)**.

In tal modo, pur senza modificare i principi condivisi, si è realizzata nei fatti quella situazione di **“alienazione economica”** prefigurata da Karl Marx in un suo scritto giovanile del 1844¹⁰, nella quale i lavoratori sono stati degradati a merce quante più merci hanno prodotto, sicché si è avuto un impoverimento dei lavoratori direttamente proporzionale all’arricchimento dei datori di lavoro la cui posizione si è sempre più rafforzata.

Le più evidenti manifestazioni di tale fenomeno si sono avute molto prima dell’arrivo della crisi economico-finanziaria del 2008 e, in particolare, a partire dagli anni novanta del novecento per effetto di una serie di fattori, primo dei quali, il famoso rapporto **(Job Study) dell’OCSE** sull’occupazione del 1994 – le cui conclusioni sono state ribadite dalla stessa organizzazione nel 1996 – ove si sosteneva che per tutta l’Unione europea la politica della **“flessibilizzazione”** estrema era lo strumento giusto per affrontare la crisi occupazionale e imprenditoriale del momento, caratterizzata da un preoccupante fenomeno di perdita occupazionale e di ridotta capacità di crescita economica, che acquisivano peculiare rilevanza al cospetto delle migliori prestazioni di economie extraeuropee come quelle di Stati Uniti e Giappone.

Da allora, infatti, lentamente ma progressivamente in Europa e nel nostro Paese si è affermato un modello di occupazione che ci ha portato alla prevalenza di un **lavoro poco dignitoso** e **“flessibile”**, specialmente per i giovani e per i soggetti socialmente vulnerabili di cui si è detto¹¹.

E in tutto questo, oltretutto, come sottolineato dal sociologo **Domenico De Masi**¹², si è venuto a creare il grande paradosso che è dato dal fatto che ogni anno mentre in tutti i Paesi aumenta il divario tra ricchi e poveri, proporzionalmente aumenta anche la ricchezza complessiva del pianeta, la quale però non si distribuisce equamente, il che è causa di disgregazione sociale, ma anche di scarsa propensione al consumo delle classi medio-basse.

¹⁰ K. MARX, *Manoscritti economico filosofici*, 1844. Si ricorda che, quanto a *Il Capitale*, il primo libro è stato pubblicato nel 1867 e poi grazie ad Engels nel 1885 e nel 1894 sono stati pubblicati gli altri due volumi, mentre un quarto tomo, le *Teorie del plusvalore*, è stato edito da Karl Kautsky tra 1905 e 1910.

¹¹ L. TRIA, *La prevalenza del lavoro poco dignitoso* in *I diritti dell’uomo – cronache e battaglie*, n. 2, 2015, 219 e ss.

¹² D. DE MASI, *Lavoro 2025. Come evolverà il lavoro nel prossimo decennio*, 2017.

Per tutte queste ragioni De Masi sostiene che si deve passare dalla competizione esasperata alla cooperazione, dalla società competitiva alla **società del dono**.

Lo stesso messaggio viene pure dal **Rapporto sulla felicità** (World Happiness Report)¹³ 2017, nella cui classifica l'Italia – che, nel primo rapporto (2012), risultava 28sima, dietro Porto Rico ma prima della Germania – dall'edizione del 2013 in poi è scivolata molto più giù, tanto che quest'anno si è posizionata al 48° posto, molto distanziata da quasi tutti i Paesi europei.

Jeffrey Sachs, commentando i dati del Rapporto pubblicato quest'anno riferiti al nostro Paese, ha affermato che il problema dell'Italia è rappresentato dall'aver “disinvestito nel **capitale sociale**, quel capitale che è fatto di fiducia reciproca, di relazioni solidali”.

5.- Migranti “forzati” e migranti “economici”.

L'individuazione della **provenienza dei migranti e delle motivazioni dell'arrivo** non sempre è agevole sia per difficoltà di tipo linguistico sia per problemi riguardanti la conoscenza della reale situazione del Paese o meglio della zona del Paese da cui il migrante proviene.

Comunque quel che è certo è che tale individuazione – che normalmente avviene nella fase dell'arrivo – può essere determinante per il **destino del migrante**.

In particolare, già in questa fase può avere rilievo la **“riesumata” distinzione** tra migranti “forzati”, detti anche “profughi a lungo termine” e migranti “economici”.

Sappiamo che i **primi** sono persone che non possono più fare ritorno nelle loro terre in quanto provengono da Paesi dove sono in corso guerre o conflitti, ma spesso anche da società in cui rappresentano una minoranza etnica o appartengono ad una religione differente da quella di alcuni estremisti ovvero appartengono ad un

¹³ Il Rapporto è elaborato sotto la direzione di tre economisti molto autorevoli: Jeffrey D. Sachs, Direttore dell'Earth Institute della Columbia University, Direttore della SDSN e Consigliere speciale del Segretario Generale delle Nazioni Unite; John F. Helliwell della University of British Columbia e Canadian Institute for Advanced Research e Lord Richard Layard, Direttore del Programma di benessere presso il Centro della LSE (London School of Economics) per la performance economica.

Con la sigla SDSN si indica il Sustainable Development Solutions Network, la rete nata sotto l'egida delle Nazioni Unite, il 9 agosto 2012 per iniziativa dello stesso Segretario Generale dell'ONU Ban Ki-moon, onde coinvolgere ONG, mondo accademico e della ricerca, settore privato e società civile al fine di contribuire a trovare soluzioni pratiche relativamente allo sviluppo sostenibile.

determinato gruppo sociale che viene perseguitato (come, ad esempio, può accadere agli omosessuali). Sicché si tratta di persone che possono chiedere la protezione internazionale (status di rifugiato o protezione sussidiaria) ovvero la nostra “protezione umanitaria”. E, in tale categoria si dovrebbero fare rientrare anche i **c.d. “profughi ambientali”**, che sono vittime principalmente dei mutamenti climatici e che spesso risultano ancora meno tutelati degli altri profughi a lungo termine perché, non essendo espressamente contemplati dalla Convenzione di Ginevra, si possono vedere negare la protezione internazionale.

A questa ampia categoria di migranti viene contrapposta¹⁴ quella dei **“migranti economici”**, composta da soggetti che non sono “costretti” ad espatriare per ragioni politiche o per disastri naturali, ma che lo fanno volontariamente alla ricerca di migliori condizioni di vita.

Benché da più parti sia considerato improprio adottare una netta distinzione tra le suddette categorie di migranti e le Organizzazioni umanitarie — a partire dall’ UNHCR — da tempo facciamo presente che i **flussi migratori spesso sono “misti”**, essa continua a rappresentare un caposaldo del Sistema europeo della immigrazione che, anche per tale impostazione, mostra di essere maggiormente finalizzato al controllo dell’immigrazione irregolare piuttosto che alla tutela del diritto di asilo.

Da tale dicotomia discende, infatti, che:

1) i migranti “forzati” possono entrare nel nostro Paese e ricevervi accoglienza secondo le norme che disciplinano la **protezione** internazionale (di origine ONU o UE) o umanitaria (di cui agli artt. 5, 18 e 19 del t.u.) e possono eventualmente, se ne ricorrono i presupposti, restare nel territorio nazionale in base ad un permesso di soggiorno diverso (es. lavoro, studio, motivi familiari etc.) da quello inizialmente ottenuto;

2) gli altri migranti invece devono rispettare il **regime “ordinario”** in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato¹⁵, che, per il lavoro, in

¹⁴ La distinzione tra rifugiati e migranti economici è stata introdotta da E.F. KUNZ (1973), *The Refugee in Flight: Kinetic Models and Forms of Displacement*, in “International Migration Review”, il quale aveva elaborato la cosiddetta push/pull theory, intendendo differenziare chi parte per necessità (i pushed, destinati a diventare rifugiati) da chi lo fa per scelta (i pulled, attratti da migliori prospettive economiche). Vedi, al riguardo: F. COLOMBO, *Rifugiati e migranti economici: facciamo chiarezza*, in www.lenius.it, 26 giugno 2015.

¹⁵ Per eventuali ulteriori approfondimenti vedi: L. TRIA, *Stranieri extracomunitari e apolidi: la tutela dei diritti civili e politici*, cit.

Italia, si basa sul c.d. decreto flussi annuale, che però, dal 2010 è entrato in crisi perché non prevede più grandi numeri di ingresso per lavoro subordinato non stagionale, con quote destinate anche ai Paesi con cui l'Italia ha accordi bilaterali in materia di immigrazione, come si dirà più avanti.

Va peraltro sottolineato che – a prescindere dal fatto che, nella pratica, la distinzione tra i migranti economici e i migranti che hanno diritto alla protezione è da sempre molto labile, specialmente in caso di arrivi di gruppi numerosi di persone provenienti da Paesi e Regioni diversi – comunque, se per l'Italia è un **depauperamento l'emigrazione dei giovani verso Paesi esteri**, non si comprende il motivo per cui non dovrebbe esserlo, per i rispettivi Paesi, anche l'emigrazione di coloro che bussano alle nostre porte pur non fuggendo da una guerra, ma semplicemente perché non riescono nel loro Paese a vivere in modo dignitoso in patria¹⁶.

Quindi, in definitiva, la suddetta distinzione non solo non è sempre così chiara, ma ha, in realtà, una indubbia **valenza discriminatoria**, anche perché vale soltanto per i poveri – che sono quelli per i quali l'Europa ha continuato e continua a mostrarsi come una “forteza” difficilmente penetrabile – e che sono anche le persone che vengono comunemente definite “migranti”, termine che, a sua volta, nel corso degli anni, è venuto ad assumere una valenza discriminatoria, in quanto è venuto ad identificare soltanto coloro che lasciano il proprio Paese spinti dal bisogno.

Inoltre, non possiamo ignorare che come ci dicono gli economisti più accreditati anche in sede ONU la **forbice tra ricchi e poveri** nel mondo è sempre più larga e sono in aumento le persone malnutrite e/o denutrite, molte delle quali – se racimolano i soldi – cercano di trovare fortuna altrove. Sicché appare in contrasto con i valori fondanti della UE e della nostra Costituzione rimandarli indiscriminatamente indietro al loro arrivo in Europa, con l'etichetta di “migranti economici”, ancorché in molti casi la causa della crisi della economia dei loro Paesi

¹⁶ Vedi: L. TRIA, *La fame non basta per trovare aiuto?*, maggio 2016 in www.europeanrights.eu

sia occidentale ed europea, come si vede per le conseguenze della “disgregazione” della Libia” o anche per il famoso caso dei **pomodori del Ghana**¹⁷.

Né va ommesso di considerare che alcuni migranti che sono **partiti come “economici”** dal Sud Sahara con l’idea di andare a lavorare in Libia, una volta arrivati in Libia sono stati sottoposti a violenze di vario tipo ed hanno anche rischiato la vita chiusi in prigioni tremende sicché si possono essere trasformati in migranti forzati.

E, last but not least, si deve considerare che il “rispedire al mittente” chi bussava alle nostre porte perché ha fame si pone in evidente contraddizione anche con la **Carta di Milano**, firmata dai Grandi della Terra e dai visitatori dell’EXPO 2015 e presentata come documento di impegno collettivo sul diritto al cibo, costituente l’eredità immateriale dell’EXPO, nella quale, alla presenza anche del Segretario generale dell’ONU, ci siamo impegnati tutti ad attivarci per sconfiggere la fame nel mondo.

Infine, si deve tenere presente che coloro che vengono **reclutati dall’ISIS** in Paesi asiatici o africani spesso aderiscono al reclutamento perché hanno fame, tanto che in Libia, al momento, pare non ci siano reclute perché il Governo dà un sussidio mensile anche ai bisognosi. E questo significa che, per esempio, se la Libia non può più permettersi questo sussidio, l’affiliazione all’ISIS potrebbe attecchire anche lì.

D’altra parte, rimandare indietro migranti c.d. economici che vengono, ad esempio, da Paesi africani molto popolosi come la Nigeria può favorire, nel tempo, il nascere di **guerre civili** e quindi, a quel punto, l’aumento del numero dei migranti forzati.

In questa composita situazione – solo sommariamente delineata – è evidente che un solo Paese o anche un solo Continente non può accogliere tutti i diseredati e garantire loro una corretta integrazione, ma è necessario rafforzare la **politica estera della UE** (nel suo complesso) e rafforzare la solidarietà fra gli Stati membri.

È indispensabile, infatti, rafforzare i **canali di collegamento** fra i vari Stati UE perché nella strategia di contrasto alla c.d. “guerra ibrida” dell’ISIS, un elemento da molti considerato fondamentale – anche per prevenire ulteriori affiliazioni da parte

¹⁷ Sul tale ultimo caso vedi: F. Grimaldi, *Gli effetti della globalizzazione fuori controllo sulla produzione e sul lavoro in agricoltura. Il caso: i pomodori del Ghana* in *I diritti dell’uomo – cronache e battaglie*, 2016.

di europei autoctoni o meno – è rappresentato dalla fiducia che le Istituzioni UE e statali ispirano nei cittadini e negli immigrati.

E si tratta di un obiettivo la cui validità permane anche ora che gran parte – se non la totalità – dei **territori occupati** dall'ISIS sono stati in qualche modo recuperati.

Perché se le persone che vivono nella disperazione non diminuiscono non diminuiscono neppure coloro che possono essere strumenti degli **attacchi terroristici**, più o meno organizzati, nei Paesi occidentali.

La suddetta fiducia nasce dalla **buona reputazione** dei singoli Stati e della UE, buona reputazione che, del resto, ha un peso notevole anche negli scambi commerciali.

Ebbene, è sicuro che le **decisioni delle Corti** di Strasburgo e di Lussemburgo, così come quelle delle Corti e dai Tribunali supremi nazionali – grazie anche all'importante apporto degli avvocati – possono contribuire in modo significativo a migliorare la suddetta “reputazione”.

Ma questo non basta. È necessario che la politica migratoria UE sia impostata in modo nuovo, sempreché, ovviamente, tutto si faccia tenendo fede al motto della UE – cioè **“Uniti nella diversità”** – e non assumendo iniziative isolate, quali sono quelle che, di tanto in tanto, assumono i Governi di alcuni Stati membri.

Perché simili iniziative, oltre a poter danneggiare l'intera UE (come è accaduto in passato), comunque accreditano, all'esterno, una immagine di **Europa disunita** e, come tale, di scarsa reputazione.

E, va anche detto, che in questa disunità la **componente discriminatoria** – tra le diverse categorie di migranti e tra i diversi regimi di accoglienza e integrazione – è purtroppo molto evidente.

6.- Migranti e “golden migrants”.

Basta pensare che, da tempo alcuni Stati membri UE (in particolare: Malta, Portogallo, Spagna, Cipro, Bulgaria), seguendo l'esempio del Regno Unito – che per primo ha adottato misure di facilitazione per naturalizzare stranieri facoltosi – offrono un trattamento preferenziale a cittadini **extracomunitari benestanti**, onde

indurli a parcheggiare nel proprio territorio le loro ricchezze, creando così un sistema di inclusione “golden visa”, la cui espansione sta procedendo speditamente.

Sicché mentre in normali “migranti”, specialmente se considerati “economici”, vengono respinti, per i “golden migrants” si costruiscono “**ponti d’oro**”, pur essendo anche la loro immigrazione evidentemente di tipo economico.

Questo fenomeno può considerarsi la cartina di tornasole della pericolosa diffusione del sentimento razzistico e discriminatorio che, negli anni, si è andato diffondendo, nella generale tolleranza delle istituzioni UE, anche nella nostra Europa, nella quale fino a poco tempo fa prevaleva decisamente uno **spirito di “accoglienza”** per tutti, anche alla luce di ciò che si era verificato nei campi di sterminio nazi-fascisti, di cui si aveva memoria.

Nel corso degli ultimi anni – sulla scia della crisi economico-finanziaria esplosa nel 2008 – questa **memoria pare essersi perduta** e con essa anche lo sgomento per le orrende atrocità commesse nella devastante seconda guerra mondiale.

Così si stava rischiando di distruggere l’ordinamento molto evoluto – creato in Europa non senza difficoltà – basato sul riconoscimento del diritto di tutti gli individui alla **pari dignità**, nell’idea che a tutti gli individui debba essere garantita la «possibilità di godere di quelle semplici gioie e di quelle speranze che fanno sì che **la vita valga la pena di essere vissuta**», secondo le parole pronunciate da Winston Churchill nel famoso “Discorso alla gioventù accademica”, tenuto all’Università di Zurigo il 19 settembre 1946, che ha dato l’avvio al processo con il quale si è giunti all’attuale UE .

Eppure il suddetto diritto, oltre ad essere considerato il **principio fondante** della Costituzione italiana, riceve analogo riconoscimento nella maggior parte delle Costituzioni europee, sia solennemente contemplato dalla CEDU, dal Trattato di Lisbona e dalla Carta dei diritti fondamentali UE (per restare in ambito europeo).

Tanto che anche la autorevole Corte costituzionale tedesca (sentenza del 9 febbraio 2010) ha qualificato come «intangibile» il «**superprincipio**» **della tutela della dignità umana**.

Né va omesso di sottolineare che **l'effettività della tutela dei diritti fondamentali**, da sempre, è considerata il presupposto della legittimità democratica del «progetto europeo» e il suo tratto caratteristico in ogni settore.

Ma è del tutto evidente la non corrispondenza al suddetto principio, ad esempio, della descritta situazione – notoriamente in espansione negli Stati UE – in cui, a parità di nazionalità e di appartenenza extra UE, due individui si trovano ad essere trattati in modo diametralmente opposto solo **sulla base del reddito**, comunque prodotto?

Una simile situazione, che, solo su basi censuarie, privilegia alcuni mentre riserva a tutte le persone povere e vulnerabili che vivono in Europa – a prescindere dalla cittadinanza – un trattamento deteriore e umiliante che ne impedisce, di fatto, l'inclusione sociale, mina alla base le **nostre democrazie**, da tempo.

Essa, infatti, è in patente contraddizione con il diritto di ciascuno alla **pari dignità** e con il principio – che, nella **Costituzione italiana** è consacrato nel primo comma dell'art. 1 – secondo cui il lavoro equamente retribuito – e non una qualunque occupazione precaria e sottopagata – è lo strumento principale per vedere riconosciuta la propria dignità, non solo perché con il lavoro si mettono a frutto i propri talenti e si ottiene un reddito, ma anche perché è attraverso il lavoro che si può dare contenuto concreto alla propria partecipazione alla comunità dove si vive e quindi assumere una identità sociale.

Eppure nessuno se ne è preoccupato o se ne preoccupa neanche ora che il tema dell'immigrazione è divenuto emergente.

Anzi adesso anche il **nostro Paese** sta seguendo la stessa strada, con la previsione del permesso di soggiorno per lavoro autonomo in favore dei beneficiari del programma Italia Startup Visa e del permesso di soggiorno per investitori – **entrambi fuori quote** – e con l'inserimento, nel decreto flussi 2017, di 2400 quote riservate a diversi tipi lavoratori autonomi tra cui imprenditori che intendono attuare un piano di investimento di interesse per l'economia italiana, che preveda l'impiego di risorse proprie non inferiori ad euro 500.000, provenienti da fonti lecite, nonché la creazione almeno di tre nuovi posti di lavoro.

7.- Andare oltre il PIL.

Forse ciò accade perché comunque i “golden visa” portano **capitali che aumentano il PIL** senza che interessi la loro reale provenienza, visto che, del resto, da settembre 2014, la UE – e quindi l’Italia – hanno scelto di includere nel calcolo del PIL anche i ricavi di prostituzione, vendita di droghe illegali, contrabbando, e tutte le altre operazioni finanziarie illecite.

D’altra parte, è innegabile che oggi l’Europa conti per meno del 10 per cento della produzione **globale** rispetto al 30 per cento nel 1950.

Ma è altrettanto certo che conta soltanto per il 7 per cento della **popolazione mondiale**, rispetto a oltre il 20 per cento nel 1950. E la denatalità non si arresta, anzi.

Inoltre è anche appurato che non si deve dare **esclusivo rilievo al PIL** per misurare il livello di sviluppo degli Stati.

Infatti, a partire dal 1990, gli economisti più avveduti (dal pakistano Mahbub ul Haq all’indiano Amartya Sen, dall’americano Joseph Stiglitz a Jean-Paul Fitoussi) hanno proposto di affiancare il PIL con **altri misuratori della qualità della vita** dei Paesi membri dell’ONU, sottolineando che il PIL – pur essendo un buon misuratore per l’attività industriale, commerciale e finanziaria degli Stati, da un punto di vista quantitativo – non è però sufficiente a misurare la crescita complessiva degli Stati, perché non tiene conto di molti fattori significativi.

Per esempio, il PIL non considera la crescita delle diseguaglianze nei diversi territori e valuta come positivi anche alcuni costi sociali e ambientali. Non misura il **reale benessere (welfare)** della società, non tenendo conto di indicatori come salute, conciliazione fra lavoro e tempi di vita, cultura, istruzione, sostenibilità ambientale, qualità dei servizi, del paesaggio e delle relazioni sociali ... tutti fattori che rendono la vita soddisfacente e degna di essere vissuta.

Sulla scia di questo dibattito, si è giunti alla storica risoluzione dell’Assemblea Generale ONU del luglio 2011 – sull’**economia della felicità**, sviluppatasi all’incrocio di varie scienze riguardanti lo sviluppo sostenibile – a seguito della quale l’Organizzazione ha diffuso il primo Rapporto sulla felicità (World Happiness

Report)¹⁸, esortando la politica a fare uso dei dati risultanti dal Rapporto e a smettere di concentrarsi su risultati puramente economici, tenendo, invece, in maggior considerazione i fattori che determinano la percezione di benessere nelle popolazioni del pianeta, sulla premessa secondo cui, raggiunto un certo livello di benessere economico, la felicità di un popolo dipende dalle scelte dei governi che favoriscano l'inclusione sociale, l'educazione, la salute e lo spirito comunitario, più che dalla crescita del PIL.

Anche per tali ragioni – pur in un'ottica di tipo economico – appare incomprensibile che ancora in un'Europa caratterizzata da tassi di denatalità crescenti, per valutare lo stato delle economie, ci si preoccupi prevalentemente del PIL e non si pensi di puntare invece sul **“capitale umano e sociale”** anche extra-UE proprio come **“investimento”**.

Comunque, quel che è certo è che questo approccio di tipo economico è del tutto inadeguato per dividere con l'accetta i gruppi di migranti creando ulteriori irragionevoli disparità di trattamento, tanto più che agli Stati UE potrebbe convenire fare scelte proiettate verso il futuro e coraggiose con l'obiettivo di una reale crescita, offrendo rimedi efficaci, sia per l'emigrazione dei giovani – che è una piaga per il nostro Paese ed è fonte di impoverimento – sia per l'immigrazione, visto che sono fenomeni che sono entrambi il portato di una stessa causa: il vertiginoso aumento delle **diseguaglianze** che si registra da tempo, come viene evidenziato da molti osservatori – anche in ambito ONU – ma non viene in alcun modo efficace preso in considerazione.

Del resto, anche i nostri giovani non sono altro che dei **migranti economici** ed erano migranti economici anche i nostri progenitori emigrati in America e nelle altre parti del mondo nel dopo guerra.

¹⁸ Il Rapporto è elaborato sotto la direzione di tre economisti molto autorevoli: Jeffrey D. Sachs, Direttore dell'Earth Institute della Columbia University, Direttore della SDSN e Consigliere speciale del Segretario Generale delle Nazioni Unite; John F. Helliwell della University of British Columbia e Canadian Institute for Advanced Research e Lord Richard Layard, Direttore del Programma di benessere presso il Centro della LSE (London School of Economics) per la performance economica.

Con la sigla SDSN si indica il Sustainable Development Solutions Network, la rete nata sotto l'egida delle Nazioni Unite, il 9 agosto 2012 per iniziativa dello stesso Segretario Generale dell'ONU Ban Ki-moon, onde coinvolgere ONG, mondo accademico e della ricerca, settore privato e società civile al fine di contribuire a trovare soluzioni pratiche relativamente allo sviluppo sostenibile.

E tali erano i migranti di molti dei Paesi europei che si sono avuti nel corso della storia: il nostro continente che è sempre stato terra di migrazioni, come dimostra emblematicamente la **battaglia di Adrianopoli**¹⁹ del 9 agosto 378, che, essendosi conclusa con l'annientamento dell'esercito romano ad opera dei Visigoti, obbligò i Romani ad arruolare per il nuovo esercito i barbari, molti dei quali precedentemente istruiti all'uso delle armi dai Romani stessi, in un momento in cui mai si sarebbe immaginato che potessero diventare nemici.

Un po' come è accaduto nelle tristi vicende più vicine a noi dell'Iran, dell'Iraq e, da ultimo, del califfato ISIS, nelle quali le prime armi e i primi **insegnamenti sull'arte della guerra** ai nostri attuali nemici sono stati forniti dagli eserciti occidentali.

Non percepire tale situazione a mio avviso è, di per sé, **discriminatorio** e, quindi, poco coerente con i principi in cui tutti diciamo di riconoscerci.

Il Presidente della Commissione europea, **Jean-Claude Juncker** nell'aprire suo discorso sullo stato dell'Unione davanti al Parlamento di Strasburgo il 9 settembre 2015 aveva detto che: "In Europa è arrivato il momento della sincerità e non dei discorsi vuoti. L'Unione non versa in buone condizioni. Manca l'unione e manca anche l'Europa».

Mi pare che queste parole, a distanza di due anni, siano sempre più attuali e anche su questo sarebbe bene riflettere.

8.- Il lavoro: valore fondante della nostra Costituzione.

Da varie rilevazioni statistiche risulta che la maggior parte delle persone migranti che chiedono di entrare nel nostro Paese (specialmente per un soggiorno lungo) puntano ad ottenere un **lavoro oppure a ricongiungersi con i familiari**, anche se tali obiettivi hanno immediata valenza per quelli che convenzionalmente chiamiamo "migranti non forzati" detti anche "migranti economici" – i quali scelgono di allontanarsi dal proprio Paese per migliorare le proprie condizioni di vita, senza una costrizione – mentre rilevano con minore immediatezza per i c.d. "migranti forzati", i quali sono così chiamati perché "costretti" a lasciare il proprio Paese e quindi mirano, in primo luogo, ad ottenere un titolo di protezione

¹⁹ Città situata nella provincia romana di Tracia, provincia oggi corrispondente all'estremità sudorientale della penisola balcanica, comprendente il nord-est della Grecia, il sud della Bulgaria e la Turchia europea.

internazionale (status di rifugiato o di protezione sussidiaria, cui nel nostro Paese si aggiunge la protezione umanitaria).

Per quel che riguarda il lavoro, è bene in primo luogo ricordare che il principio-cardine posto alla base sia del sistema UE sia del sistema CEDU — anche con riguardo al trattamento da offrire ai migranti — è quello del riconoscimento della **pari dignità e dell'uguale valore** di tutte le persone umane.

In molte **Carte costituzionali** dei Paesi europei e nelle principali Carte riguardanti i diritti fondamentali (vedi, per tutte: Dichiarazione dei diritti dell'uomo, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) tale principio riceve espressa menzione.

La **nostra Carta**, invece, ha una diversa impostazione in quanto i Costituenti, muovendo dal presupposto della centralità del ruolo da attribuire alla persona umana, non hanno formulato una specifica disposizione nella quale espressamente viene proclamata **l'inviolabilità della dignità umana** con una scelta simile a quella che è stata fatta con riferimento al diritto alla vita (che riceve specifica protezione solo attraverso il divieto della pena di morte di cui al quarto comma dell'art. 27 Cost.).

La spiegazione più accreditata di questa decisione è quella secondo cui i Padri costituenti abbiano ritenuto che circoscrivere in una disposizione tale concetto avrebbe potuto equivalere a sminuirne la portata, mentre esso rappresenta il **“valore fondante” di tutta la Carta**, come si legge al primo comma dell'art. 1, la nostra Costituzione.

Al riguardo, insigni giuristi come **Costantino Mortati** e testimoni autorevoli della nostra storia nazionale come il Presidente emerito della Repubblica **Carlo Azeglio Ciampi**, hanno sottolineato che la stessa genesi della nostra Costituzione si deve al **“soprassalto di dignità”** manifestatosi da più parti dopo le tristi vicende della dittatura e della guerra ed hanno anche messo in luce che laddove, al primo comma dell'art. 1, la nostra Costituzione solennemente proclama che « l'Italia è una **Repubblica democratica fondata sul lavoro** » lo fa sempre nella medesima ottica, cioè nel senso di considerare il lavoro dei singoli consociati non solo come il mezzo con cui mettere a frutto i propri talenti e procurarsi un reddito, ma soprattutto

come lo strumento principale per dare « un contenuto concreto » alla partecipazione del singolo alla comunità.

La precipua funzione del lavoro è stata configurata dai nostri Costituenti quella di per dare « un contenuto concreto » alla partecipazione del singolo alla comunità.

Tali parole trovano riscontro anche nelle disposizioni della Costituzione in cui si fa espresso **riferimento alla “dignità”** (art. **3, primo comma, Cost.**, art. **36, primo comma, Cost.**; art. **41, secondo comma, Cost.**).

Ne consegue che, **anche agli stranieri**, ai quali, in base al combinato disposto degli artt. 2 e 10, secondo comma, Cost., devono essere riconosciuti i diritti fondamentali in base al principio di uguaglianza, non solo deve essere comunque garantito il “pieno rispetto della dignità” in qualunque condizione essi si trovino (e, quindi, anche in riferimento alla detenzione amministrativa), ma deve essere anche applicata l’idea dei nostri Costituenti secondo cui **il lavoro è lo strumento principale per acquisire un’identità sociale e quindi integrarsi e partecipare alla comunità** in cui si vive.

Non va, del resto, dimenticato che le norme costituzionali che si occupano della **tutela del lavoro e dell’assistenza sociale** non contengono alcuna limitazione nella loro applicazione nei confronti dei soli cittadini (vedi: i primi **tre commi dell’art. 35 Cost.**, l’**art. 38, secondo e terzo comma, Cost.**).

9.- Il lavoro dei migranti nella giurisprudenza costituzionale – Linee di tendenza.

In questo quadro va inserita la copiosa giurisprudenza in materia di immigrazione della **Corte costituzionale** nella quale, con indirizzi consolidati, è stato precisato che:

- al legislatore italiano è certamente consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli e non contrastanti con obblighi internazionali, che regolino l’ingresso e la permanenza di stranieri extracomunitari in Italia, (vedi, per tutte: sentenze n. 245 del 2011, n. 61 del 2011, n. 187 del 2010 e n. 306 del 2008);
- la relativa regolamentazione è collegata al **bilanciamento** di molteplici interessi pubblici, che spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiede

in materia un'ampia discrezionalità (sentenze n. 172 del 2012, n. 206 del 2006 e n. 62 del 1994);

- in essa rientrano la fissazione dei requisiti necessari per le autorizzazioni che consentono ai cittadini extracomunitari di trattenerli e lavorare nel territorio della Repubblica (sentenza n. 78 del 2005) ed il **c.d. automatismo** che caratterizza taluni profili della disciplina del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno (sentenza n. 148 del 2008), oppure dell'espulsione (ordinanze n. 463 del 2005, n. 146 del 2002), ferma l'esigenza di uno **specifico giudizio di pericolosità sociale**, nel caso in cui l'espulsione dal territorio nazionale sia disposta come misura di sicurezza (sentenze n. 148 del 2008 cit., n. 58 del 1995);

- in ogni caso, devono ritenersi arbitrari – e quindi costituzionalmente illegittimi – gli automatismi procedurali, basati su una **presunzione assoluta di pericolosità**, se non rispondono a dati di esperienza realmente generalizzati (sentenze n. 202 e n. 57 del 2013, n. 172 e n. 110 del 2012, n. 231 del 2011, n. 265, n. 164 e n. 139 del 2010);

- la Corte costituzionale non può esimersi dal censurare quelle disposizioni legislative che, in materia di immigrazione, incidano **in modo sproporzionato e irragionevole** sui diritti fondamentali degli stranieri (sentenze n. 202 del 2013, n. 245 del 2011, n. 299 e n. 249 del 2010), in quanto essa ha il compito, nello svolgimento del proprio infungibile ruolo, di effettuare una valutazione «sistemica e non frazionata» dei diritti fondamentali, in modo da assicurare la «massima espansione delle garanzie» esistenti di tutti i diritti e i principi rilevanti, costituzionali e sovranazionali, complessivamente considerati, che sempre si trovano in rapporto di integrazione reciproca (sentenze n. 202, n. 170 e n. 85 del 2013, e n. 264 del 2012);

- in particolare, il **c.d. automatismo espulsivo** costituisce « un riflesso del principio di stretta legalità che permea l'intera disciplina dell'immigrazione » ed è « anche per gli stranieri, presidio ineliminabile dei loro diritti, consentendo di scongiurare possibili arbitri da parte dell'autorità amministrativa » (tra le molte, sentenza n. 148 del 2008; ordinanza n. 146 del 2002);

- però l'esercizio di tale discrezionalità incontra i limiti segnati dai precetti costituzionali e, per essere in armonia con l'**art. 3 Cost.**, occorre che sia conforme a criteri di intrinseca ragionevolezza (sentenze n. 206 del 2006 e n. 62 del 1994);

- ciò significa che le norme emanate in materia « devono costituire pur sempre il risultato di un ragionevole e proporzionato bilanciamento tra i diversi interessi, di rango costituzionale, implicati dalle scelte legislative in materia di disciplina dell'immigrazione, specialmente quando esse siano suscettibili di incidere sul godimento di **diritti fondamentali** » (vedi, sentenze n. 202 del 2013, n. 172 del 2012, n. 245 del 2011, n. 299 e n. 249 del 2010, n. 148 del 2008, n. 206 del 2006, n. 78 del 2005, n. 445 del 2002);

- pertanto è “certamente vero che la « basilare differenza esistente **tra il cittadino e lo straniero** » — « consistente nella circostanza che, mentre il primo ha con lo Stato un rapporto di solito originario e comunque permanente, il secondo ne ha uno acquisito e generalmente temporaneo » — può « giustificare un loro diverso trattamento » nel godimento di certi diritti (sentenza n. 104 del 1969), in particolare consentendo l'assoggettamento dello straniero « a discipline legislative e amministrative » *ad hoc*”;

- tuttavia, l'individuazione di tali speciali discipline resta « collegata alla **ponderazione di svariati interessi pubblici** », quali quelli concernenti « la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione » (sentenza n. 62 del 1994, cit.);

- resta pur sempre fermo “che i diritti inviolabili, di cui **all'art. 2 Cost.**, spettano « ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani », di talché la « condizione giuridica dello straniero non deve essere pertanto considerata — per quanto riguarda la tutela di tali diritti — come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi »” (sentenze n. 245 del 2011 cit. e n. 249 del 2010).

10.- L'ingresso e il soggiorno nel territorio nazionale, la pluralità di giurisdizioni. – Sintesi.

La normativa nazionale che **disciplina l'ingresso e il soggiorno di tutti i cittadini di Paesi terzi e gli apolidi** deve essere letta alla luce dei suddetti principi, anche se

deve rispettare pure i principi del CEAS, in cui si iscrive, a partire dalla basilare regola generale secondo cui il soggiorno in Italia e nei Paesi Schengen per essere regolare presuppone che il possesso da parte dell'interessato di un permesso di soggiorno o documento analogo che abiliti al soggiorno, anche se il regime per ottenere simile documento è diverso, rispettivamente per i "migranti forzati" e per gli altri migranti.

Ai **primi**, infatti, si applicano le regole proprie della protezione internazionale che, ovviamente, tengono conto della peculiare situazione di coloro che, per varie ragioni, sono costretti a lasciare il proprio Paese.

Per gli altri, invece, vale il **regime generale** secondo cui:

1) i cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione Europea (salvo i casi di esenzione) per fare ingresso legalmente in Italia oltre agli altri requisiti previsti dal TUI devono essere in possesso del **visto d'ingresso**, da chiedere al Ministero degli Esteri italiano, ovvero delle rappresentanze diplomatiche o consolari italiane nello Stato di origine del cittadini straniero, che sono responsabili dell'accertamento e della valutazione dei requisiti necessari per l'ottenimento del visto, in base alle vigenti norme in materia nazionali e Schengen;

2) mentre i cittadini di **Paesi appartenenti all'Unione Europea** non hanno questo obbligo e possono circolare liberamente all'interno dell'Unione.

Il visto viene rilasciato, se ne ricorrono i requisiti e le condizioni, per la durata e per i motivi della richiesta, in relazione alla domanda presentata ed alla relativa documentazione.

Ma non è riconosciuto ai cittadini stranieri un **diritto all'ottenimento del visto**. Infatti, il visto è una autorizzazione concessa allo straniero per l'ingresso nel territorio della Repubblica Italiana o in quello delle altre Parti contraenti per transito o per soggiorno, da valutare alla luce di esigenze connesse con il buon andamento delle relazioni internazionali e con la tutela della sicurezza nazionale e dell'ordine pubblico.

È, però possibile **impugnare il diniego del visto**, con ricorso un ricorso al TAR del Lazio entro 60 giorni dalla notifica del provvedimento ovvero al Tribunale

ordinario per il solo caso di diniego di visto per ricongiungimento familiare o familiare al seguito.

La coesistenza di giudici diversi cui si deve rivolgere l'eventuale ricorso non deve stupire perché nonostante l'attribuzione — realizzatasi nel tempo in termini sempre più ampi — delle controversie in materia di protezione internazionale o umanitaria alla **giurisdizione del giudice ordinario**, dovuta alle progressive modifiche del quadro normativo (interno, comunitario, internazionale) di riferimento, agli interventi della Corte costituzionale e delle Corti di Strasburgo e Lussemburgo e — in modo significativo — alla sensibilità dimostrata dalle Sezioni unite della Corte di cassazione, tuttavia sono comunque rimaste **devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie relative alle impugnative dei provvedimenti amministrativi discrezionali** in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri, che spesso si sovrappongono e si intrecciano con quelle riguardanti la domanda di protezione.

Ne risulta un **quadro complessivo dai contorni non nettamente definiti** che, oltretutto, lascia scoperti — principalmente per carenze della normativa — settori molto importanti (come i respingimenti) nei quali è addirittura **difficile identificare il giudice dotato di giurisdizione**.

Si tratta, peraltro, di inconvenienti con i quali si trovano a doversi misurare la quasi totalità dei migranti anche se meritevoli di protezione internazionale o umanitaria, visto fin dal loro arrivo nel territorio nazionale si trovano spesso a dover fare i conti con la **coesistenza di ragioni di ordine pubblico e sicurezza con ragioni di tutela di diritti fondamentali**, che è uno dei connotati tipici, come si è detto, della condizione giuridica degli stranieri.

Detto questo, va precisato che, una volta ottenuto il visto, all'arrivo in Italia si deve chiedere il **permesso di soggiorno** entro otto giorni lavorativi dall'ingresso nel territorio dello Stato. Il ritardo è giustificato solo per cause di forza maggiore.

Il permesso di soggiorno va chiesto per la **stessa ragione** per la quale si è ottenuto il visto.

Peraltro, del permesso di soggiorno si può fare a meno in caso di **soggiorni di breve durata** (inferiori ai 90 giorni) per motivi di visite, affari, turismo e studio.

Ma, pure in queste ipotesi, l'interessato è tenuto a fare una **dichiarazione della propria presenza in Italia** all'autorità di frontiera al momento dell'ingresso, nel caso in cui provenga da un Paese non appartenente all'Area Schengen, oppure negli altri casi al Questore della Provincia in cui si trova, entro otto giorni dall'ingresso. La dichiarazione è effettuata su apposito modulo o, se lo straniero è alloggiato, in struttura alberghiera o analoga, mediante la dichiarazione cui è tenuta la struttura. L'adempimento è attestato con rilascio di copia della dichiarazione, da esibire a richiesta di ufficiali ed agenti della polizia (vedi legge 28 maggio 2007, n. 68, e decreto del Ministero dell'Interno del 26 luglio 2007).

I tipi di permessi di soggiorno sono **moltissimi**.

Qui mi limito a sottolineare che, pur avendo le Questure la competenza generale al rilascio dei permessi di soggiorno, però a partire dall'11 dicembre 2006 le richieste per una serie di tipologie di permessi di soggiorno possono essere presentate dall'interessato presso gli **Uffici Postali abilitati**.

Tra questi permessi rientra la maggior parte di quelli che abilitano allo svolgimento di **un'attività lavorativa**.

Invece, deve essere richiesto alle Questure – e, precisamente, all'Ufficio immigrazione della Questura competente in relazione al domicilio o alla residenza del richiedente, a seconda del motivo della richiesta di rilascio o rinnovo del permesso – il **primo rilascio** dei permessi di soggiorno per asilo politico, apolidia, integrazione del minore, minore età (minori non accompagnati), motivi umanitari e protezione sociale, potendosi fare richiesta per il tramite degli Uffici postali soltanto per il rinnovo di tali permessi di soggiorno.

Sempre alle Questure va chiesto il permesso di soggiorno per motivi non espressamente indicati tra quelli per i quali ci si può rivolgere alle Poste Italiane.

11.- Il controllo dei flussi migratori.

Fra i tanti tipi di permessi di soggiorno solo alcuni abilitano allo svolgimento di un lavoro regolare in Italia.

Quanto ai permessi di soggiorno rilasciati specificamente **per ragioni di lavoro** il sistema dell'ingresso si basa sui **“decreti flussi”**, che sono provvedimenti con i

quali il Presidente del Consiglio dei Ministri stabilisce ogni anno le quote di ingresso dei cittadini stranieri non comunitari che possono entrare in Italia per motivi di lavoro subordinato, autonomo e stagionale.

Il sistema nasce dall'idea di prevenire la **concorrenza** tra migranti e "autoctoni" – per evitare cioè che gli stranieri «ci rubino il lavoro», come anche oggi si dice in tutta Europa – i Governi hanno pensato bene di contingentare gli ingressi, cioè di limitarli numericamente: un "tot" ogni anno (una quota, come si dice in gergo), quanto basta per rifornire le aziende delle "braccia" necessarie, ma non troppi da creare competizione con i "nazionali".

E poiché nel corso degli anni la situazione occupazionale non è certo diventata migliore, pur nella consapevolezza dell'inefficienza del sistema delle quote e delle sue drammatiche conseguenze, **non si pensa a cambiamenti**.

I decreti flussi stabiliscono il numero massimo di **assunzioni dall'estero** da stipulare in un anno per le tipologie di lavoro ivi indicate. Quando viene pubblicato il decreto, il datore di lavoro presenta una proposta di assunzione in favore di uno straniero: se l'istanza è inoltrata prima delle altre – cioè prima dell'esaurimento della quota – il lavoratore può entrare in Italia. Diversamente, se la richiesta parte **troppo tardi**, lo straniero dovrà rimanere a casa sua.

In particolare, in base all'**art. 3, comma 4**, del TUI con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti i soggetti indicati dalla legge « sono annualmente definite ... le **quote massime di stranieri** da ammettere nel territorio dello Stato per lavoro subordinato, anche per esigenze di carattere stagionale, e per lavoro autonomo, tenuto conto dei ricongiungimenti familiari e delle misure di protezione temporanea eventualmente disposte ai sensi dell'art. 20 ».

All'interno delle quote generali il suddetto decreto riserva **apposite quote** ai lavoratori di origine italiana nonché ai cittadini di Paesi con i quali l'Italia abbia sottoscritto accordi bilaterali per la regolamentazione dei flussi di ingresso e delle procedure di riammissione e, nel contempo, prevede restrizioni numeriche per i lavoratori appartenenti a Stati che non collaborano adeguatamente nel contrasto all'immigrazione clandestina (vedi: art. 21 d.lgs. n. 286 del 1998).

Tali decreti hanno rappresentato, **nel decennio 2000-2010**, un vero e proprio pilastro delle politiche italiane in materia di immigrazione e questo dipendeva dal fatto che i legislatori si erano convinti di poter selezionare i flussi “alla fonte”, cioè scegliendo i potenziali migranti prima ancora della loro partenza dai Paesi di origine.

In particolare, la regolamentazione dei flussi di ingresso (legge n. 40 del 1998) prevede due passaggi:

- un documento triennale (detto **Documento Programmatico**) per pianificare i flussi migratori in ingresso in Italia nel corso di 3 anni;
- un decreto (**decreto flussi**) del Presidente del Consiglio dei ministri per programmare annualmente, entro il 30 novembre dell’anno precedente a quello di riferimento, le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio italiano.

In caso di **mancata pubblicazione** del decreto di programmazione, il Presidente del Consiglio può emanare uno o più decreti transitori, nei limiti delle quote stabilite per l’anno precedente.

Per ciò che riguarda la **definizione del numero** di ingressi, è previsto il coinvolgimento delle Regioni che possono far pervenire alla Presidenza del Consiglio, entro il 30 novembre di ogni anno, “un rapporto sulla presenza degli immigrati extracomunitari nel territorio regionale, contenente anche le previsioni relative ai flussi sostenibili nel triennio successivo”.

Va sottolineato che per il c.d. lavoro “in casi particolari” l’art. 27 TUI ha previsto una serie di situazioni lavorative che non rientrano nel decreto annuale di programmazione dei flussi e cioè sono “**fuori quota**”, tra queste, ad esempio, sono comprese le assunzioni presso strutture sanitarie pubbliche e private degli **infermieri professionali**.

Nel corso del tempo **la tipologia di queste situazioni è molto aumentata** (vedi artt. da 27-bis a 27-sexies del TUI) anche per dare attuazione a direttive comunitarie.

Così nel corso del tempo fra i “fuori quota” si sono fatti rientrare: l’ingresso e soggiorno per volontariato, per ricerca scientifica, per lavoratori altamente

qualificati provenienti da Paesi oltre i confini UE cui viene rilasciata la Carta blu UE (ai sensi del d.lgs. 20 giugno 2012, n. 108, che ha dato attuazione della direttiva 2009/50/CE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati), l'ingresso e soggiorno nell'ambito di trasferimenti intra-societari (permesso di soggiorno ICT - intra-corporate transfer, rilasciato dall'Italia o da altro Stato membro UE) e da ultimo ingresso e soggiorno di lavoratori autonomi beneficiari del programma Italia Startup Visa nonché ingresso e soggiorno per investitori stranieri.

12.- Il “divieto di regolarizzazione”.

Il decreto flussi consente di entrare in Italia soltanto ai cittadini stranieri che si trovano ancora **nei loro Paesi di origine**, mentre non possono fare domanda per il decreto flussi, i migranti che si trovano già nel nostro territorio senza permesso di soggiorno.

Come si è detto, dal 2010 in poi – anche a causa della crisi economica – il sistema si è inceppato in quanto si è proceduto a **mini decreti** che, come è anche quello del 2017, non prevedono quote sufficienti a soddisfare le domande.

Questo si traduce in un **aumento degli irregolari** – che sono la maggioranza delle persone alla ricerca di un lavoro – che sono così costretti ad accettare qualunque situazione lavorativa, vivendo nella speranza di una sanatoria, visto che in effetti da quando è in vigore il TUI ci sono state **ben otto sanatorie**, alle quali il legislatore nazionale è stato, in un certo senso, costretto dalla rigidità della disciplina che genera irregolari, costretti per varie ragioni a restare in Italia.

A ciò si aggiunge che per **lentezze burocratiche** tali decreti, di fatto, restano **inutilizzati**.

Sicché, mentre rimangono quote residue in abbondanza, nel frattempo aumenta il lavoro in nero degli immigrati governato dai caporali. Basta pensare che, le quote previste dal decreto flussi del 2016 per oltre 30 mila posti disponibili, hanno portato ad un rilascio di soli 12 mila permessi di soggiorno, a fronte di più di 44 mila domande presentate.

Pertanto l'unico strumento per consentire un soggiorno legittimo a chi non può chiedere la protezione internazionale o umanitaria – cioè il decreto flussi – è

diventato un rubinetto che dispensa con il contagocce soltanto qualche posto di lavoro stagionale e, comunque, chi già si trova in Italia, in posizione irregolare, non può neppure sperare di **abbeverarsi a queste poche gocce**.

In definitiva, il sistema si regge su quello che è stato chiamato **“divieto di regolarizzazione”**: lo straniero che si trovi già in Italia, e che non abbia i documenti di soggiorno, non deve regolarizzarsi in alcun modo, nemmeno se ha trovato un lavoro, nemmeno se è in grado mantenersi da solo (senza gravare sull’assistenza pubblica).

All’origine di queste bizzarre disposizioni c’è appunto l’idea per cui l’immigrazione deve essere **regolata “a monte”** (disciplinando gli ingressi) e non “a valle” (mettendo in regola chi è già arrivato): lo Stato deve cautelarsi in anticipo dai **flussi “indesiderati”**, consentendo l’arrivo in Italia soltanto agli stranieri che abbiano già un contratto di lavoro o che comunque siano “interessanti” (come dimostra l’ampliamento dei **casi “fuori quote”**).

Ciò significa che l’assunzione dovrà avvenire prima della partenza: i futuri migranti otterranno il visto esibendo un **“invito”** dei loro datori di lavoro, e solo così potranno entrare in Italia.

Per questo, in passato, i decreti flussi che prevedevano molte quote si può dire che, almeno in parte, abbiano funzionato come **“sanatorie mascherate”**.

Ma ormai da lunghi anni neppure questo accade.

Al riguardo non dobbiamo dimenticare che, nella perdurante tolleranza dei Governanti, la **Corte costituzionale** da tempo ha dimostrato una diversa sensibilità sottolineando che il **controllo dei flussi migratori** e la disciplina dell’ingresso e della permanenza degli stranieri nel territorio nazionale rappresentano «un grave problema sociale, umanitario ed economico che implica valutazioni di politica legislativa non riconducibili a mere esigenze di ordine e sicurezza pubblica» (vedi sentenza n. 22 del 2007), nel cui contesto **il lavoro si pone, per i migranti, come «l’agognato fattore di legittimazione** e la chiave di inserimento nel Paese in cui si spostano».

La Corte ha anche soggiunto che i conseguenti cambiamenti che si determinano nel mercato del lavoro necessitano di interventi volti a favorire la più **ampia**

applicazione del principio di uguaglianza, nel rispetto e nella valorizzazione delle diversità, onde combattere la clandestinità e il sommerso e così contribuire alla costruzione di una **società multietnica e multiculturale**.

La Corte ha anche sottolineato che ciò, del resto, corrisponde, perfettamente agli **impegni assunti a livello internazionale e comunitario**, ribaditi e rafforzati con il Trattato di Lisbona (che l'Italia ha ratificato e reso esecutivo con legge 2 agosto 2008, n. 130 e che la maggior parte dei Paesi dell'Unione ha, del pari, ratificato) nonché con la nuova versione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea fatta a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

Il Giudice delle leggi ha pure precisato che nel nostro ordinamento la disposizione legislativa da cui si deve partire per considerare la situazione del lavoratore straniero è **l'art. 2** del TUI il quale al comma 3 stabilisce che: «la Repubblica italiana, in attuazione della convenzione dell'OIL n. 143 del 24 giugno 1975, ratificata con legge 10 aprile 1981, n. 158, garantisce a tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti nel suo territorio e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani».

Questa disposizione si collega in modo evidente all'art. 3 Cost.

Ma, come si è detto, il sistema delle quote già di per sé inefficiente – tanto da determinare le numerose sanatorie di cui si è detto – nel corso degli anni ha sempre di più dimostrato la sua **inadeguatezza**, consentendo a minoranze di migranti molto esigue di ottenere un soggiorno regolare e quindi di realizzare la propria aspirazione a svolgere, in condizioni di legittimità, un lavoro dignitoso, come lo intendono la nostra Costituzione e le Carte internazionali.

D'altra parte, anche per i **migranti "forzati"** l'ottenimento di un lavoro regolare non è certo facile né immediato.

Sappiamo che l'attribuzione sia del permesso di soggiorno per asilo politico (riconoscimento dello status di rifugiato), sia di quello per protezione sussidiaria sia di quello per protezione umanitaria, consentono di svolgere **attività lavorativa**, anche se a condizioni, rispettivamente, diverse e per periodi di tempo differenti (che dipendono dalla diversa durata dei permessi e dalle diverse condizioni per il rinnovo).

Tuttavia, prima di ottenere uno dei suddetti permessi di soggiorno al migrante non è consentito di svolgere attività lavorativa subito dopo aver **presentato la domanda** di protezione internazionale e asilo politico.

Poiché spesso i **tempi necessari** per l'esame delle domande sono lunghi, dopo alcune incertezze il Ministero del Lavoro con il **parere prot. n. 14751 del 26 luglio 2016** ha fornito indicazioni operative al riguardo stabilendo che la ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione internazionale costituisce permesso di soggiorno provvisorio che consente di espletare attività lavorativa (subordinata oppure autonoma) decorsi **60 giorni dalla presentazione** della domanda di protezione, laddove il relativo procedimento non si sia concluso ed il ritardo non sia ascrivibile al richiedente.

Tale permesso di soggiorno però "**non può essere convertito** in permesso per motivi di lavoro", essendone diversi i presupposti.

In sede di **controllo presso i datori di lavoro**, gli ispettori sono tenuti ad acquisire la ricevuta di verbalizzazione della domanda di protezione internazionale, dal cui rilascio vanno calcolati i 60 giorni per l'espletamento dell'attività lavorativa e nel caso in cui venga riscontrata l'occupazione "**in nero**" – per mancanza della comunicazione preventiva di assunzione – dei cittadini stranieri in possesso della ricevuta di verbalizzazione della domanda, troverà applicazione la **maxi sanzione** ai sensi dell'art. 3, co. 3, d.l. n. 12 del 2002 (convertito dalla legge n. 73 del 2002), come da ultimo modificato dall'art. 22, d.lgs. n. 151 del 2015, ma non potrà ritenersi integrata la fattispecie penale di cui all'art. 22, comma 12, TUI.

Quest'ultima disposizione stabilisce che: "12. Il datore di lavoro che occupa alle proprie dipendenze lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno previsto dal presente articolo, ovvero il cui permesso sia scaduto e del quale non sia stato chiesto, nei termini di legge, il rinnovo, revocato o annullato, è punito con la **reclusione** da sei mesi a tre anni e con la multa di 5.000 euro per ogni lavoratore impiegato", quindi configura l'illecito come delitto.

Invece, in base all'art. 3, comma 3, del d.l. n. 12 del 2002 cit., oltre all'applicazione delle sanzioni già previste dalla normativa in vigore, in caso di impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato, con la sola esclusione

del datore di lavoro domestico, si applica anche una **sanzione amministrativa pecuniaria di misura crescente** a seconda della durata del rapporto instaurato con i lavoratori irregolari. Tali sanzioni sono Le sanzioni amministrative sono **umentate del venti per cento** in caso di impiego di lavoratori stranieri o di minori in età non lavorativa.

Tale ultimo sistema sanzionatorio, come regola generale, presuppone che il personale ispettivo, in caso di constatata inosservanza delle norme di legge o del contratto collettivo in materia di lavoro e legislazione sociale, se rileva inadempimenti dai quali derivino sanzioni amministrative, deve provvedere a **diffidare il trasgressore** e l'eventuale obbligato in solido, a regolarizzare le inosservanze comunque materialmente sanabili, entro il termine di trenta giorni dalla data di notificazione del verbale di ispezione (art. 13 del d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124, Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30).

Ebbene, il citato parere del Ministero del Lavoro si conclude precisando che laddove, in sede di controllo ispettivo, si riscontri **l'occupazione "in nero"** ma di cittadini stranieri che non sono in possesso della **ricevuta di verbalizzazione della domanda**, allora il personale ispettivo dovrà seguire le medesime procedure previste in caso di irregolare occupazione di cittadini extracomunitari privi del permesso di soggiorno, ivi compreso l'interessamento delle forze dell'ordine per la verifica della posizione dei cittadini stranieri. In tali casi, ferma restando la configurabilità dell'ipotesi di reato di cui all'art. 22, comma 12, del TUI e la contestazione della fattispecie aggravata di maxi sanzione. Deve anche essere esclusa l'operatività della diffida atteso che il lavoratore straniero non può essere considerato "occupabile".

Questo sistema così articolato non risulta certamente efficiente – né di immediata comprensione e chiara applicazione – e **genera eserciti di irregolari** o comunque di sbandati e che, pur avendo un titolo di protezione o avendolo chiesto a buon diritto, diventano **ombre** visibili solo come "prede" per i datori di lavoro, nella maggior parte dei casi italiani, che non rispettano la normativa loro imposta né per le retribuzioni, né per l'orario di lavoro né per i contributi previdenziali e assistenziali.

Ovviamente, non si hanno notizie precise sul **numero di queste persone**, ma da rilevazioni attendibili²⁰ si stima che siano più di 400 mila, ivi compresi i richiedenti asilo e i già rifugiati attualmente presenti nel sistema di accoglienza dello Stato italiano, che include le persone ospitate nei diversi Centri di accoglienza e nel sistema SPRAR di accoglienza diffusa (che sono 174 mila, secondo i dati del Ministero dell'Interno aggiornati al 20 marzo 2017) e i migranti "ufficialmente" irregolari, ospitati nei CIE in attesa di espulsione.

13.- La sete di dignità e libertà.

Ebbene, questa moltitudine sconosciuta di persone – che nelle statistiche neppure assurgono alla "dignità" di numeri – spesso vengono da Paesi nei quali non hanno nemmeno l'accesso all'acqua pulita e, dopo aver affrontato **viaggi tremendi** si trovano nella condizione ideale per diventare vittime delle c.d. "nuove schiavitù", che sono ancora più subdole di quelle del passato perché non sempre manifeste ed evidenti.

Così, nel nostro Paese alla loro sete di acqua si sostituisce una altrettanto **fondamentale "sete di dignità e di libertà"**.

Il primo ostacolo che si oppone alla lotta a questa terribile piaga è che spesso le situazioni schiavistiche **sono "nascoste"**. Basta pensare che il suddetto fenomeno riguarda la prostituzione forzata, la pedofilia, la servitù domestica, ma anche lo sfruttamento di manodopera spesso clandestina, il prestito ad usura, il lavoro forzato, fino ad arrivare alla tratta di donne e bambini da sfruttare come strumenti del sesso oppure di forme di servitù matrimoniale.

Come si vede sono situazioni, che pur non avendo tutte lo stesso grado di disvalore sociale, sono comunque accomunate dal determinare la mortificazione o addirittura l'annullamento della **dignità umana**.

Ebbene, se il **futuro del nostro pianeta** dipende da come sapremo amministrare l'acqua, il futuro degli esseri umani non può non dipendere dall'effettivo riconoscimento a tutti gli individui della pari dignità, come è scritto su tutte le Carte e le Costituzioni approvate dagli Stati dopo le orrende atrocità

²⁰ Ventiduesimo Rapporto sulle Migrazioni 2016 della Fondazione ISMU - Iniziative e Studi sulla Multietnicità (per un commento, vedi: F. Colombo, Quanti sono, in tutto, gli stranieri in Italia? in www.lenius.it 23 marzo 2017

commesse nella devastante seconda guerra mondiale, però, sul punto, ancora non attuate realmente.

Quelle indicate, come esempi, sono situazioni **molto variegata** ma sono anche molto diffuse.

Così, diversamente da quanto si può essere portati a credere, **in Italia** non riguardano solo l'agricoltura e l'edilizia, perché possono riguardare anche il lavoro negli studi professionali o altre situazioni di lavoro subordinato così come si possono verificare, in riferimento al ricorso al prestito usurario.

Certo, in agricoltura e nell'edilizia si può anche arrivare a **“morire di fatica”**, come Paola Clemente la bracciante agricola che nell'estate 2015 è stata stroncata da un infarto mentre lavorava all'acinellatura dell'uva nei campi di Andria.

Però, molte altre situazioni schiavistiche se anche non portano alla morte fisica possono determinare la **morte psicologica** di una persona.

Basta pensare ai 170 milioni di **bambini** coinvolti nelle peggiori forme di schiavismo, a partire dai bambini-soldato, il cui equilibrio psichico è fortemente compromesso per tutta la vita, al pari di quello dei bambini vittime della pedofilia.

Va anche considerato che si tratta di un fenomeno che si manifesta non soltanto in tutto il nostro **territorio nazionale**, ma in tutta Europa e in tutto il mondo.

Secondo l'ultimo rapporto della **Walk Free Foundation**, che analizza la schiavitù moderna e il traffico di esseri umani in 167 Paesi, in Europa l'Italia è al terzo posto della classifica, preceduta da Polonia e Turchia, mentre almeno 10.000 bambini riconosciuti come rifugiati – di cui 5.000 in Italia e 1.000 in Svezia – risultano ora dispersi.

E poi si deve pensare alle situazioni di schiavitù esistenti nell'ambito dei **culti religiosi**, in tutto il mondo e anche nel nostro Paese. In particolare, l'ONAP (Osservatorio Nazionale Abusi Psicologici) stima che in Italia ci siano 1500 tra sette e culti religiosi minori, che hanno ridotto in schiavitù 3 milioni di persone tra cittadini italiani e stranieri, residenti nel nostro Paese.

Proprio a causa dell'estensione globale di questa piaga, **a partire dal 2013** la Walk Free Foundation ogni anno rileva l'indice Globale della schiavitù, che può considerarsi senz'altro utile, anche se va tenuto presente che il settore delle nuove schiavitù è illegale e pieno di ombre, sicché è molto difficile fare delle stime precise.

In questa situazione è estremamente arduo conoscere bene e sradicare il fenomeno, ma è comunque importante avere presente che ci troviamo di fronte ad una **epidemia** che rischia di espandersi sempre di più e che, almeno per quanto riguarda le forme di sfruttamento lavorativo, tocca le nostre stesse vite quotidiane, ad esempio attraverso l'acquisto di prodotti commerciali nell'**ambito dell'economia globale**.

Deve anche essere considerato che in Italia, a partire dalla **legge 11 agosto 2003, n. 228**, sono stati profondamente modificati gli articoli del codice penale sui reati di riduzione in schiavitù (articoli 600, 601, 602) includendo in tale nozione anche la costrizione a prestazioni lavorative e sessuali, l'accattonaggio e altre forme di sfruttamento.

E, di recente, è stata approvata la **legge 29 ottobre 2016, n. 199** sul contrasto al caporalato, che era attesa da decenni.

Si tratta di strumenti importanti che vanno fatti funzionare al meglio, anche se la cosa migliore sarebbe – almeno per le situazioni lavorative in nero – cercare, attraverso i controlli, di **prevenire la deriva penalistica**.

In questo **primo periodo di applicazione** sembra che la legge n. 199 del 2016 abbia funzionato bene sul fronte penalistico, ma che stenti a produrre risultati soddisfacenti sul fronte dei controlli, che infatti il Governo ha detto di voler potenziare.

E gli stessi operatori hanno evidenziato le loro **difficoltà operative**.

Infatti, Fabio Vitale, Capo della Direzione centrale Vigilanza, Prevenzione e Contrasto all'economia sommersa dell'INPS, ha affermato che il caporalato è “un vero e proprio **schiaivismo del terzo millennio**” e che nell'ambito del lavoro agricolo nei campi muoiono molti braccianti che sono del tutto “trasparenti” perché clandestini e privi di familiari che possano denunciarne la scomparsa come accade, invece, per i lavoratori italiani che fanno la stessa fine.

Inoltre Vitale ha sottolineato che, nelle campagne, “il caporalato è talmente forte nei territori dove opera, che gli ispettori devono andare insieme ai carabinieri a fare gli accertamenti e spesso sono esposti a denunce, anche perché i caporali sono **forti da un punto di vista economico** e, il più delle volte, sono collegati all’Ndrangheta, a Cosa Nostra e alla Camorra”.

A ciò può aggiungersi che esistono delle situazioni di vera e propria **tratta degli esseri umani** – che anch’esse sono schiavistiche – per le quali sarebbe necessario raggiungere un’azione comune e omogenea a livello UE e internazionale, visto che sono fenomeni che vanno ben oltre i confini dei singoli Stati e anche dei singoli continenti.

14.- Conclusioni.

A conclusione di questa ampia panoramica si può dire che, purtroppo, il **quadro normativo così complesso**, pur con gli apprezzabili apporti della giurisprudenza, non è certamente adeguato ad offrire ai migranti una situazione di vita dignitosa né nella sostanza è conforme ai principi di base del nostro ordinamento e di quello UE e internazionale.

Quel che accade nel nostro Paese è il portato delle decisioni prese in sede UE e anzi, nonostante tutto, l’Italia per l’accoglienza è considerata un esempio per gli altri Stati membri e, come ha detto di recente il Presidente Juncker, nel suo ultimo discorso sullo stato dell’Unione, per quel che fa nel Mediterraneo centrale, “l’Italia **salva l’onore** dell’Europa”.

Ma dopo l’accoglienza viene **l’integrazione**, che passa per il lavoro dignitoso e qui abbiamo un grande deficit, che però è condiviso dagli altri Stati membri, anche da quelli scandinavi che un tempo erano da imitare.

Infatti, se da noi abbiamo prodotto un esercito di “ombre” che, a volte, anche se hanno un titolo più che valido per lavorare in modo regolare, vengono schiavizzati dalla malavita organizzata, direttamente o indirettamente, anche in molti altri Paesi **la dignità** dei migranti – a volte anche europei, come i rumeni – viene in vario modo comunque calpestata.

Eppure, anche solo per convenienza, avremmo tutto l’interesse ad aumentare il numero dei migranti che soggiornano e lavorano regolarmente in Italia perché,

come ha detto di recente anche il Presidente dell'INPS, **Tito Boeri**, dato il tasso di denatalità crescente, “abbiamo bisogno di un numero crescente di immigrati per tenere in piedi il nostro sistema di protezione sociale”.

Questo vale per tutta Europa, così come per tutta Europa, anche solo da un punto di vista economico-finanziario, è necessario **combattere le diseguaglianze** che sono sempre più marcate.

E tutto questo comporta l'adozione, nel campo dell'immigrazione così come in quello del disagio sociale in genere, di uno **sguardo ampio** nello spazio e nel tempo da parte della UE e degli Stati membri perché, come affermato reiteratamente anche nel World Economic Forum di Davos, le profonde diseguaglianze attualmente esistenti nel mondo sono la causa principale del rallentamento della **crescita mondiale** e della creazione di occupazione.

Sappiamo che quello dell'immigrazione è l'ambito in cui più di ogni altro emerge la necessità di assicurare un **ragionevole bilanciamento tra libertà e sicurezza, nonché tra i diversi diritti** che ne conseguono e che comunque risultano essere compresi tra i diritti e le libertà fondamentali, come ci insegna anche la Corte costituzionale.

Finora, trasgredendo di fatto i Trattati, la UE ha preferito impegnarsi sul **fronte della sicurezza** lasciando in secondo piano le questioni umanitarie. Ma questa scelta ha prodotto dei frutti marci.

Possiamo dire, con una metafora, che l'Europa, nei confronti dei migranti, ha avuto un comportamento simile a quello del **sindaco di Seregno**, Edoardo Mazza, recentemente arrestato che – secondo l'ipotesi accusatoria – si mostrava come uno “sceriffo” nei confronti dei migranti e dei poveri ma intanto era diventato uno “zerbino” nei confronti dei boss della ndrangheta, di cui favoriva in ogni modo i desideri in cambio di voti.

Analogamente l'Europa si è mostrata – e si mostra – come **una “fortezza”** per i migranti poveri e, allo stesso tempo, da un lato ha scelto dal 2014 di includere nel calcolo del PIL della UE e degli Stati membri anche i ricavi di prostituzione, vendita di droghe illegali, contrabbando, e tutte le altre operazioni finanziarie illecite e, dall'altro lato, ha aperto le braccia ai migranti facoltosi e ha pensato di “liquidare” a

suon di euro la questione immigrazione con discutibili accordi con Stati non sicuri, come la Turchia e la Libia, perseguendo l'unico obiettivo di chiudere le porte agli "estranei".

Certo la UE o gli Stati che la compongono non possono essere arrestati come il sindaco del paese lombardo, ma possono determinare l'arresto se non il **fallimento del "progetto europeo"** quale concepito dai Padri fondatori della UE, grazie al quale abbiamo avuto all'interno dell'Europa il più lungo periodo di pace della storia.

Certamente una simile deriva va evitata in tutti i modi e credo che ognuno di noi possa e debba fare la sua parte, ricordando l'auspicio dell'ONU secondo cui la "società civile organizzata" deve assumere il ruolo di **pungolo esterno** al processo decisionale in senso stretto dei Governi, onde sollecitare spinte in avanti.

Penso che ne valga la pena per noi e per le future generazioni perché l'Europa deve tornare ad essere per i cittadini europei e per tutti "il **faro di civiltà**, la globalizzazione della civilizzazione"²¹ e, in questa sfida tutti noi cittadini europei dobbiamo essere in prima linea, ciascuno nel proprio ruolo di operatore giuridico, ma anche nella propria vita privata.

Perché se in tutti questi ambiti – che sono quelli in cui normalmente viviamo – riusciamo ad essere corretti e onesti anche intellettualmente, possiamo contribuire in modo molto significativo a riavviare un **processo virtuoso** nella convivenza e nell'impegno per la "polis", che è essenziale perché in Europa torni davvero ad essere prevalente il valore della "solidarietà".

Del resto, in caso contrario dovremmo sentire tutti la responsabilità (quantomeno sociale) di non essere stati capaci, per la nostra cecità e il nostro egoismo, di evitare un epilogo così tragico, visto che, come affermava **Thomas Mann**: "la tolleranza diventa un crimine quando si applica al male"²².

²¹ Secondo le parole dell'allora Presidente del Consiglio Matteo Renzi a Strasburgo, il 2 luglio 2014 in apertura del semestre italiano di presidenza del Consiglio dell'UE.

²² T. MANN, *La montagna incantata*