

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 07/02/2017

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/39034-immigrazione-e-immigrati-in-italia-e-in-europa>

Autore: Federica Teoli

Immigrazione e immigrati in Italia e in Europa

Immigrazione e immigrati in Italia e in Europa: sistemi legislativi a confronto

Introduzione

In generale, quando si parla di politiche migratorie si intende un insieme di norme, di programmi e di azioni che hanno “come obiettivo il governo dei movimenti migratori attraverso i confini dello stato”¹. Esse si possono suddividere in politiche per l’immigrazione e in politiche per l’immigrato; le prime riguardano sommariamente gli ingressi, le espulsioni e il controllo delle frontiere, le seconde si occupano dell’integrazione delle diverse minoranze.²

In tale ambito non si può non citare l’Accordo di Schengen, la cui applicazione ha sicuramente influenzato l’intero sistema delle migrazioni. Con esso i confini tra i paesi firmatari sono definitivamente caduti. Schengen ha di conseguenza modificato radicalmente le politiche migratorie dei paesi europei “tradizionalmente concepite per un sistema unidimensionale”³, intese cioè come flussi da paesi esterni verso un unico paese. Esso è stato stipulato il 14 giugno 1985, ma per l’integrale applicazione in Italia si è dovuto attendere fino al 1998. Per comprendere la profondità del cambiamento che Schengen ha prodotto, possiamo ricordare l’assenza di controlli alle frontiere tra due Stati comunitari: dalla Francia all’Italia, per esempio, passano incontrollati sia cittadini autoctoni che cittadini extracomunitari, regolari o clandestini. L’accordo, travalicando le politiche migratorie tradizionali, ha inevitabilmente creato l’esigenza di una politica integrata europea, tenendo conto anche delle politiche dei paesi di origine. Per questo, dal 2005, è stata istituita l’Agenzia europea per il controllo delle frontiere esterne, che si impegna a garantire la salvaguardia delle frontiere attivandosi per esempio per il rimpatrio degli individui a cui non è consentito permanere nella Unione Europea.

2.1 Modelli di politiche per l’immigrazione

Il problema principale resta quello di governare efficacemente il fenomeno degli ingressi. Rispetto a questo tema generale occorre, innanzitutto, schematizzare i concetti fondamentali:

“Quanti”: si tratta di far coincidere le possibilità di occupazione con la capacità di accoglienza di un paese, da ogni punto di vista individuabile. Precisamente la quantità di immigrati non può essere

¹ Golini A., “Politiche migratorie”, in Bacci M.L. (a cura di), op. cit., p. 285, citando Pastore F., “la politica migratoria”, in Aliboni R., Bruni F., Colombo A., Greco E., *L’Italia e la politica internazionale*, Il Mulino, Bologna, P. 82-102

² Guarneri A., “Le politiche migratorie dei paesi mediterranei dell’Unione Europea nell’ultimo quindicennio: dimensione comunitaria e peculiarità nazionali”, IRPPS Working Papers, n. 5, 2005, p. 6, dal sito www.irpps.cnr.it, visitato in data 18 agosto 2015.

³ Golini A., op. cit., p. 287.

troppo consistente per evitare fenomeni di “rigetto”, soprattutto perché, anche se la velocità di integrazione economico-occupazionale è normalmente elevata, l’integrazione “logistica” (possibilità di avere residenza stabile, mandare figli a scuola ecc.) e culturale è assai più lenta: l’affluenza deve di conseguenza tener conto delle tre “velocità” di inserimento in modo da avere un’integrazione “sostenibile”.

“Quali”: si tratta di individuare che tipo di professioni sono ricercate, in modo da poter selezionare gli immigrati da accettare in base alla qualifica che hanno; per far ciò occorre analizzare il mercato del lavoro puntualmente, soprattutto a livello locale.

“Come”: riguarda il metodo di selezione dell’immigrato. Tra gli esempi che abbiamo da paesi non europei, gli USA utilizzano un sistema a sorteggio tra i richiedenti, il Canada utilizza un sistema a punteggio dove i punti sono calcolati in base a delle caratteristiche dell’immigrato - una tra tutte il livello d’istruzione - oppure si può utilizzare un sistema di reclutamento operato da agenzie che organizzano corsi di formazione direttamente nei paesi di origine.

“Da dove”: si può fare una cernita privilegiata da alcuni paesi contigui, per esempio. Una politica selettiva, in realtà, è fattibile solo per gli immigrati stagionali o per quelli con una specifica qualifica professionale; per tutti gli altri è molto più realistica una soluzione come il sorteggio, in quanto lascia a tutti l’opportunità di entrare regolarmente e di conseguenza allontana la tendenza ad un ingresso clandestino.

Per quanto riguarda, invece, le analisi della migrazione, esse possono essere suddivise tra quelle che analizzano le cause del flusso migratorio e quelle che invece analizzano il perpetuarsi di questo flusso. Tra le prime troviamo la teoria neoclassica, che individua esclusivamente ragioni utilitaristiche, prendendo in considerazione il capitale disponibile e la produttività. Per semplificare l’analisi possiamo collocare tutti i paesi di origine in un unico “Sud” e tutti i paesi riceventi in un unico “Nord”. Inoltre supponiamo che i lavori in questione siano sostitutivi. Se l’immigrazione non fosse permessa, avremmo due differenti mercati del lavoro. Pertanto, nel mercato del lavoro del Nord il salario di equilibrio sarebbe più alto rispetto a quello del Sud. Se permettiamo l’immigrazione, invece, possiamo ipotizzare che i lavoratori del Sud emigrino al Nord, per cercare lavoro con un reddito superiore. Per questa teoria, se l’immigrazione fosse senza costi, i lavoratori del meridione andrebbero al Nord fino a raggiungere l’equivalenza dei salari d’equilibrio nei due mercati del lavoro. Ma dobbiamo tenere in considerazione che il “salario reale” - che tiene conto cioè del costo della vita nel paese di residenza - non è identico; inoltre dobbiamo aggiungere i costi, in termini di utilità, che hanno i lavoratori meridionali, poiché devono imparare una nuova lingua, nuove usanze. Per queste motivazioni, solo una parte dei lavoratori del Sud emigrerà verso Nord. In ogni modo, per la teoria neoclassica, con i flussi migratori, il salario del paese ricevente diminuisce

mentre quello dei lavoratori che rimangono nel paese d'origine aumenta, ma non fino a raggiungere lo stesso livello di salario nei due paesi.

Per quanto riguarda la seconda categoria, ovvero l'analisi del perpetuarsi del fenomeno migratorio, molti studi sono stati effettuati sui networks, ovvero sulla rete di relazioni che si instaura tra i due paesi, d'origine e ricevente, in modo che l'immigrato abbia meno difficoltà d'inserimento, o abbia meno costi e rischi nello spostamento. Le reti migratorie sono state analizzate da Massey⁴, che le ha definite come “complessi di legami interpersonali che collegano migranti attuali, migranti precedenti e non migranti nelle aree di origine e di destinazione, attraverso i vincoli di parentela, amicizia e comunanza di origine”. La teoria dei networks è divenuta oggetto di analisi nello studio delle migrazioni in quanto “la precedente esperienza migratoria degli individui o dei loro consanguinei, i legami stabiliti tra i luoghi di origine e di destinazione, l'esistenza di dispositivi di sostegno, il funzionamento di catene familiari, i flussi informativi, appaiono almeno tanto importanti quanto i calcoli economici nella spiegazione di arrivi e partenze. Le stesse rotte e destinazioni dei rifugiati e richiedenti asilo, che a prima vista parrebbero dipendere essenzialmente da fattori di espulsione e dalla ricerca di scampo nel primo paese sicuro accessibile, in realtà sono fortemente influenzate dai legami sociali”⁵.

2.2 Il modello mediterraneo dell'immigrazione⁶

I paesi mediterranei presentano caratteristiche simili per quanto riguarda il fenomeno immigrazione, tanto che può essere definito un modello mediterraneo dell'immigrazione. Esso può essere delimitato geograficamente tra le regioni del Portogallo fino alle sponde della Grecia, toccando ovviamente, paesi come Spagna e Italia. Questi paesi sono passati negli ultimi decenni da essere paesi d'emigrazione a paesi di immigrazione, spostando la linea di demarcazione tra i due fenomeni più a sud nel Mediterraneo. L'inizio dei flussi migratori verso questi paesi é iniziato quando i tradizionali paesi d'immigrazione, come la Germania, hanno iniziato a bloccare gli ingressi, mentre era molto semplice raggiungere, senza particolari restrizioni, le coste di questi paesi. Per evidenziare la caratteristica esperienza di un paese mediterraneo, possiamo riportare il VI Rapporto CNEL, quando afferma che “l'esperienza italiana si ispira ad un modello di integrazione che né pretende l'assimilazione né si limita alla tolleranza multiculturale, codificando la diversità. Entrambi questi tipi di approccio, d'altronde, sono in profonda crisi in Europa, nei paesi di più

⁴ Massey D.S., “Economic development and international migration in comparative perspective”, in Population and Development Review, Vol. 14, No. 3, (Sept 1988), pp 383-413.

⁵ Ambrosini M., Working Paper “Delle reti e oltre: processi migratori, legami sociali e istituzioni”, Università degli studi di Milano, dipartimento di studi sociali e politici, 2006, p. 3, citando Salt, J. and Koser K., “The geography of highly skilled international migration”, in International Journal of Population Geography, 1997, pag 285-303.

⁶ Guarneri A., op. cit., p. 5 e ss.

antica tradizione immigratoria”.⁷

Il dato comune che identifica il fenomeno nelle nazioni mediterranee è l’eterogeneità della popolazione immigrata, con una preponderante fetta proveniente dai paesi del nord Africa. Altro fattore comune è la compresenza di una quantità massiccia d’immigrazione con una elevata disoccupazione; Antonella Guarnieri attribuisce questo fenomeno ad un radicale cambiamento della domanda di lavoro e alla creazione di una segmentazione del mercato stesso. Gli immigrati sono quindi costretti a ricercare occasioni di lavoro precario e, spesso, irregolare. In larga parte tali occasioni si concentrano nel settore agricolo, dunque di tipo stagionale; solo successivamente nel settore terziario, soprattutto nell’ambito dei servizi⁸. Il lavoro precario è appannaggio in grande misura delle donne immigrate, che sono presenti in quantità rilevanti nei paesi europei del Mediterraneo.

Occorre, tuttavia, prima di procedere nell’analisi, riflettere su un dato imprescindibile e cioè che i paesi mediterranei, per quanto riguarda le politiche migratorie, non hanno una tradizionale e matura regolazione; questo dato è il principale responsabile dell’ingente numero di ingressi illegali. L’assenza di politiche migratorie chiare è dunque il presupposto e la caratteristica principale del modello mediterraneo. Successivamente queste “non politiche migratorie” hanno finito per trasformarsi in politiche di chiusura ai flussi migratori, mentre contemporaneamente niente si è fatto sul piano delle politiche d’integrazione nei confronti degli immigrati già inseriti nelle nostre società. Una soluzione comune, inoltre, alla mancata chiarificazione della strategia nazionale sull’immigrazione è lo strumento della regolarizzazione per far fronte allo smisurato numero di immigrati clandestini.

2.3 Leggi italiane sull’immigrazione

In Italia la prima legge sull’immigrazione risale al 1986, con la legge numero 943, che però regolava solamente le condizioni lavorative degli stranieri. Con essa, in ogni modo, si è proceduto ad una sanatoria, che ha regolarizzato più di 105.000 immigrati.

Legge n. 91/1992.

Essa include alcune norme sulla cittadinanza; difatti l’art. 4, co. 2, (della) l. n. 91/1992 dispone che “lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data”.

⁷ CNEL, VI rapporto, op. cit., p. 6, dal sito web www.cnel.it, visitato in data 26 luglio 2015.

⁸ Guarnieri A., op. cit., p.8.

Per i figli con almeno un genitore italiano invece la cittadinanza è acquisita dalla nascita. Per chi non è nato in Italia ci sono diversi canali, tra i quali la cittadinanza tramite concessione (art. 9, l. 91/1992) se si possiedono determinati requisiti, ad esempio se si ha almeno un genitore o un parente di secondo grado cittadino italiano; se si è residenti per almeno 10 anni in Italia (per gli stranieri europei e per gli stranieri adottati da italiani gli anni si abbassano rispettivamente a 4 e a 5); se si è prestato servizio per almeno 5 anni alle dipendenze dello Stato. Inoltre dall'art. 14, (della) l. n. 91/1992 si evince che i figli di stranieri, minorenni e conviventi con i genitori, possono ricevere la cittadinanza italiana se i loro genitori riescono ad ottenerla. Purtroppo “pochi genitori stranieri conoscevano questo percorso e spesso, visti i tempi lunghi e non certi della procedura di naturalizzazione, diventarono cittadini quando i figli sono ormai maggiorenni e quindi senza possibilità di assicurarla direttamente anche a loro”⁹.

Legge n. 40/1998

Successivamente è stata introdotta la cosiddetta legge Turco-Napolitano: “la legge n.40 del 6 marzo 1998 (inserita successivamente nel Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina *dell'immigrazione*) fissa gli indirizzi, gli obiettivi e le regole su tutti gli aspetti che concernono la vita degli stranieri nel nostro paese, ma demanda al Governo e alle amministrazioni la loro attuazione”¹⁰. L'impostazione della legge rivela l'intento di regolamentare l'immigrazione, definendo i parametri per l'ingresso nello Stato Italiano, come si deduce dall'art. 4 della suddetta legge. Inoltre si scoraggia l'immigrazione clandestina inserendo pene piuttosto pesanti per il favoreggiamento di questa, come è affermato nell'art. 10, co. 1: “chiunque compie attività dirette a favorire l'ingresso degli stranieri nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni della presente legge è punito con la reclusione fino a tre anni e con la multa fino a lire trenta milioni”. Attraverso dei d.P.C.M. si stipulano le quote massime di stranieri che posso entrare nel nostro territorio, per motivi professionali. L'art. 19, co. 2 spiega i criteri di formulazione di queste quote: “i decreti annuali devono tenere conto delle indicazioni fornite, in modo articolato per qualifiche o mansioni, dal ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale sull'andamento dell'occupazione e dei tassi di disoccupazione a livello nazionale e regionale, nonché sul numero dei cittadini stranieri non appartenenti all'Unione europea iscritti nelle liste di collocamento”. La quota massima è stata inserita per la necessità del lavoro straniero ma anche per arginare le entrate in modo da creare una corrispondenza tra domanda e offerta di lavoro. “Possono essere definiti appositi accordi in materia di flussi per lavoro stagionale, con le corrispondenti autorità nazionali responsabili delle politiche

⁹Dal sito www.secondegenerazioni.it/legge-cittadinanza, visitato in data 26 luglio 2015.

¹⁰ “Legislazione sull'immigrazione”, da Materiali didattici sull'immigrazione, Cestim, scheda n. 8, p. 1, dal sito www.cestim.it, visitato in data 26 luglio 2015.

del mercato del lavoro dei Paesi di provenienza” (art. 19, co. 1 (della) l. n. 40/1998). Vengono poi istituiti, in ottemperanza a quanto disposto dall’art. 12, co. 1 della legge i centri di permanenza temporanea (CPT), divenuti successivamente i centri di identificazione ed espulsione (CIE), per trattenere gli stranieri “quando non è possibile eseguire con immediatezza l’espulsione mediante accompagnamento alla frontiera, ovvero il respingimento, perché occorre procedere al soccorso dello straniero, ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, ovvero all’acquisizione di documenti per il viaggio, ovvero per l’indisponibilità di *vettore o altro mezzo di trasporto idoneo*”. Nell’ordinamento italiano i CPT rappresentano un’importante novità: “prima non era mai stata prevista la detenzione di individui se non a seguito della violazione di norme penali”¹¹. Questa introduzione, oltre alla violazione di norme umanitarie, ha provocato non poche critiche verso questi nuovi istituti.

Legge n. 189/2002

La legge denominata “Bossi-Fini”, intende modificare il T.U. introdotto con il decreto legislativo n. 286/1998, nel quale è confluita la legge n. 40/1998 (la prima citata legge “Turco-Napolitano”), proponendosi, essenzialmente, “di migliorare la disciplina dei flussi migratori e di contrastare in modo più efficace *l’immigrazione clandestina*”¹². “Si tratta di un provvedimento che sembra dettato *anzitutto dalla necessità di dare un messaggio forte contro l’immigrazione temporanea attratta dai “welfare magnet”, ossia dalla generosità dei sistemi assistenziali dei paesi di immigrazione*”¹³. L’obiettivo principale della legge è cercare di attenuare gli ingressi irregolari, inserendo norme più severe. Difatti con questa legge il permesso di soggiorno è legato ad un contratto di lavoro, che dovrà essere stipulato prima della partenza dal paese di origine. Inoltre questo permesso ha durata massima di due anni e il rinnovo rimane legato ad un contratto professionale: qualora lo straniero perdesse il lavoro, allo scadere del permesso l’individuo sarà costretto a tornare in patria, pena la clandestinità. “*Questo aspetto “utilitaristico” dello straniero in Italia rende ricattabile l’ex emigrato*”¹⁴, in quanto i datori di lavoro possono “obbligare” il lavoratore a orari o prestazioni più pesanti, sicuri dell’impossibilità per lo straniero di licenziarsi, creando una potenziale discriminazione. In aggiunta, questo legame rende ancora più difficile la situazione dell’immigrato in un momento, come questo, di grande flessibilità del mercato del lavoro. La lotta alla clandestinità diventa prioritaria, come mostra l’aumento della durata della permanenza presso i centri

¹¹ Coviello N., “la normativa in tema d’immigrazione”, 2013, APOF-IL, p. 10, dal sito web www.apofil.it, vistato in data 26 luglio 2015.

¹² Benvenuti P. (a cura di), “flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali”, 2008, Editrice il Sirente, p. 41.

¹³ Fornero E. e Moscarola F.C., “immigrazione: quale contributo alla sostenibilità del sistema previdenziale?” in Bacci M.L. (a cura di), op. cit., p. 220. Per questa parte è stato utilizzato Borjas G.J., “immigration and welfare magnets”, NBER Working Paper No. 6813, 1998.

¹⁴ Coviello N., op. cit., p. 22.

d'accoglienza, rinominati Centri d'Identificazione e di Espulsione (CIE), o la rilevazione foto-dattiloscopica come si evince dall'art. 5, co. 2-bis e 4-bis della l. n. 189/2002. Inoltre, come disposto nell'art. 1, co. 2 e 3, è prevista una revisione degli accordi bilaterali di cooperazione e di aiuto qualora i governi di paesi terzi non si attivino per la prevenzione di flussi migratori illegali. La legge n.189/2002 è stata sottoposta al vaglio della Corte Costituzionale, la quale con la sentenza 223/2004 “dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), inserito dal comma 1 dell'art. 13 della legge 30 luglio 2002, n. 189, nella parte in cui stabilisce che per il reato previsto dal comma 5-ter del medesimo art. 14 è obbligatorio l'arresto dell'autore del fatto”¹⁵.

La posizione del governo italiano su questo tema, in ogni modo, ha rispecchiato quella che si impose nelle Conclusioni del Consiglio europeo di Siviglia del 21 e 22 giugno 2002, dove venne “sottolineata la necessità di integrare la politica di immigrazione *nelle relazioni dell'Unione con i Paesi terzi*”¹⁶: con questo Consiglio la sicurezza diventa, anche a livello europeo, una priorità; difatti nel punto 33 delle conclusioni si esprime che “Il Consiglio europeo insiste affinché in qualsiasi futuro accordo di cooperazione, accordo di associazione o accordo equivalente che l'Unione europea o la Comunità europea concluderà con qualsiasi paese sia inserita una clausola sulla gestione comune dei flussi migratori, nonché sulla riammissione obbligatoria in caso di *immigrazione clandestina*”. Nel piano di azione di contrasto all'immigrazione clandestina è stato compiuto uno “studio di fattibilità eseguito sotto la direzione dell'Italia concernente la creazione di una polizia europea delle frontiere” (punto 31 delle conclusioni del Consiglio Europeo di Siviglia)¹⁷. Come affermato precedentemente, si può evidenziare una doppia tendenza delle politiche in merito all'immigrazione. In Italia si ha:

- a) Politiche di contrasto, di competenza dello Stato, che determinano regole per l'ingresso nel territorio nazionale e per la razionalizzazione dei flussi migratori.
- b) Politiche di integrazione, di competenza regionale, che hanno la finalità di facilitare l'inclusione sociale, culturale ed economica nel territorio nel quale risiedono¹⁸.

Ripartizione della spesa per l'immigrazione in Euro: 2002-2004

Anno	Integrazione	Contrasto	% integrazione su spesa totale
------	--------------	-----------	--------------------------------

¹⁵ Dal sito www.giurcost.org/decisioni/2004, visitato in data 20 luglio 2015.

¹⁶ Nascimbene B., “Nuove norme in materia di immigrazione. La legge Bossi - Fini: perplessità e critiche”, Corriere giuridico, n. 4/2003, p. 533, dal sito www.stranieriinitalia.com, visitato in data 28 agosto 2015.

¹⁷ Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Siviglia (21 e 22 giugno 2002), n. doc. 13463/02, dal sito www.consilium.europa.eu, visitato in data 28 agosto 2015.

¹⁸ IMED (a cura di), “Le discriminazioni etnico-religiose nel mondo del lavoro”, spunti dai risultati delle ricerche nell'ambito del progetto LEADER, p. 38, dal sito ufficiale dell'associazione Arci www.tesseramento.it, visitato in data 18 agosto 2015.

2002	63.404.004	65.469.100	49,20%
2003	38.617.768	164.794.066	19,00%
2004	29.078.933	115.467.102	20,10%

Ripartizione della spesa per l'immigrazione in Euro: 2002-2004 - Tabella 8 - Fonte: elaborazione Cesos su dati Caritas/Migrantes, Dossier Statistico 2005, Le discriminazioni etnico-religiose nel mondo del lavoro", a cura dell'IMED, p. 38.

Come si può vedere nella Tabella, se nel 2002 il costo di entrambi i tipi di politica era pressoché uguale, nel giro di due anni (dopo l'introduzione della Bossi-Fini) per ogni euro speso per agevolare l'integrazione ce ne sono voluti quattro per tenere gli stranieri lontani. Quindi questa legge non solo è risultata potenzialmente discriminatoria ma anche dannosa per l'erario. In ogni modo, le politiche di contrasto hanno continuato ad aver luogo nella normativa italiana e hanno continuato ad essere un costo per il bilancio dello Stato. È evidente anche in uno studio dell'IDOS del 2013 quando afferma: *“L'Associazione Lunaria, in un rapporto realizzato con il supporto dell'Open Society Foundations intitolato “Costi disumani”, ha stimato che per il contrasto degli immigrati irregolari siano stati spesi nel paese tra il 2005 e il 2012, tra fondi italiani (1,3 miliardi di euro) e finanziamenti UE (281,3 milioni di euro), un totale di 1 miliardo e 668 milioni di euro. Con questa ingente somma si è solo presunto di controllare rigidamente gli irregolari. Per Lunaria la quantificazione della cifra non è stata agevole, perché i dati non sono stati messi a disposizione con facilità, ma secondo i promotori è evidente il dislivello [...] tra le spese stanziare per il contrasto all'immigrazione irregolare e quelle per promuovere interventi di accoglienza e di inclusione”*¹⁹.

Tra le modifiche delle norme in materia di stranieri effettuate negli anni a cavallo tra i due secoli, la più radicale riguarda l'acquisto della cittadinanza. In merito alla posizione che su questo aspetto ha via via assunto l'opinione pubblica è esaustivo, seppur sintetico, un articolo di Sergio Briguglio, pubblicato sul sito web lavoce.info, di cui cito un estratto: attualmente “su questo proposito, nessuno pensa a introdurre uno ius soli assoluto (è cittadino italiano chi nasce in Italia), quanto piuttosto uno ius soli temperato (è cittadino italiano chi nasce in Italia da genitore, straniero o comunitario, legalmente soggiornante a tempo indeterminato) o il cosiddetto ius culturae (acquista la cittadinanza italiana lo straniero che completi in Italia uno o più cicli di istruzione). Delle due possibilità, quest'ultima è certamente la più importante, perché dà rilievo all'inserimento socio-culturale degli esponenti della seconda generazione, anziché a un requisito meramente burocratico. Il fatto [...] che dall'acquisto della cittadinanza da parte del minore deriverebbe l'impossibilità ad espellere il genitore non dovrebbe essere visto come un aggiramento delle norme restrittive sull'immigrazione, ma piuttosto come il meritato traguardo della volontà di integrazione dell'intero

¹⁹Centro studi e ricerche IDOS (a cura di), scheda “L'immigrazione tra crisi e integrazione: tre miti da sfatare”, p. 1, dal sito www.integrazionemigranti.gov, visitato in data 26 luglio 2015.

nucleo familiare”²⁰.

2.4 Leggi anti-discriminatorie nel mondo del lavoro

La prima legge riguardante il divieto di comportamenti discriminatori nel mercato del lavoro risale al 1970, dove - nel cosiddetto Statuto dei Lavoratori - si stabiliva la nullità di qualsiasi patto o atto potenzialmente discriminatorio per motivi sindacali. Questa nozione è stata successivamente ampliata per comprendere, in modo esaustivo, anche discriminazioni per motivi politici, religiosi, razziali, di genere ecc. (modifica introdotta con la legge n. 903/1977). La normativa aveva peraltro introdotto il divieto di trattamento economico discriminatorio. Mancava, tuttavia, nello Statuto la definizione concreta di discriminazione²¹. Solo con la legge n. 40/1998 è stata introdotta una definizione chiara e dettagliata di discriminazione: nell’art. 41 co. 1, essa afferma che la discriminazione si identifica come qualsiasi distinzione, esclusione o preferenza - sulla base di razza, colore, sesso, religione, opinione politica, origine nazionale - che abbia l'effetto di pregiudicare del tutto o in parte la parità di trattamento.

Successivamente è il Testo Unico del 1998, nel quale è confluita la suddetta legge, a ribadire il divieto di comportamenti discriminatori (art. 2, co. 3), in quanto afferma che “la Repubblica italiana, in attuazione della convenzione dell'ILO 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”. Dall’analisi della giurisprudenza in materia, si è potuto constatare che la violazione dell’art. 2 del TU è avvenuta soprattutto nell’accesso al lavoro.

2.5 Leggi comunitarie *sull’immigrazione* e contro la discriminazione

Oltre al già citato Accordo di Schengen, nell’operato dell’Unione Europea per affrontare i flussi migratori, emergono le conclusioni del Consiglio Europeo di Tampere (15 e 16 ottobre 1999), le quali trattano sia il tema dei flussi migratori sia dell’equità di trattamento dei cittadini dei paesi terzi, ma anche il programma dell’Aia, presente nella comunicazione della Commissione Europea al Consiglio e al Parlamento Europeo del 10 maggio 2005 (COM (2005) 184). La Commissione, in vista dell’attuazione del suddetto programma, individua dieci priorità tra cui “definire un’impostazione equilibrata della gestione dei flussi migratori” ed “elaborare misure di sostegno per aiutare gli Stati membri a porre in essere le politiche d’integrazione più confacenti e a *prevenire l’isolamento e l’esclusione sociale delle comunità* di immigrati, contribuendo alla

²⁰ Briguglio S., “Oltre la legge Bossi-Fini, le riforme possibili”, 8/01/14 dal sito www.lavoce.info, visitato in data 20 luglio 2015.

²¹ Carchedi F., Ruggerini M.G., Scaramella C., “Quale parità per i migranti?”, Franco Angeli Editore, Milano, 2008, p.46 e ss.

comprensione e al dialogo tra culture e religioni, in base ai valori fondamentali dell'Unione”²². In anni più recenti, invece, troviamo il Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo del 2008 il quale, riprendendo dagli sviluppi delle politiche europee su questo tema, si propone di attuare i seguenti cinque impegni fondamentali:

“1) organizzare l’immigrazione tenendo conto delle capacità e delle esigenze di ciascuno Stato UE

2) combattere l’immigrazione clandestina, assicurando il ritorno al paese di origine

3) rafforzare l’efficacia dei controlli alle frontiere

4) costruire un’Europa dell’asilo

*5) costruire una partnership con i paesi da cui partono gli immigrati per creare progetti che organizzino l’immigrazione ma anche lo sviluppo di questi paesi”*²³.

Nel 2010 il Consiglio Europeo ha adottato il programma di Stoccolma, il quale “delinea le priorità dell'Unione europea (UE) per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il periodo 2010-2014. Tenendo conto dei risultati conseguiti dai programmi di Tampere e dell'Aia, esso mira ad accogliere le sfide future [...] con azioni concentrate sugli interessi e sulle esigenze dei cittadini”²⁴.

In esso, inoltre, si ribadisce la necessità di una politica integrata per la tutela delle frontiere esterne e per un’azione più efficace nella lotta all’immigrazione clandestina.

Per quanto concerne la lotta alla discriminazione, durante l'anno 2000 è stato adottato dalla Commissione Europea il cosiddetto pacchetto di misure anti-discriminazione, che comprende:

- “La direttiva 2000/43/CE del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone, indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.
- La direttiva 2000/78/CE del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro rispetto alle discriminazioni fondate, non solo in base alla razza e all'origine etnica.
- La decisione del Consiglio Europeo 2000/750/EC del 27 novembre 2000 che istituisce un programma d'azione di lotta alla discriminazione (2001-2006), il quale ha stanziato 100 milioni di euro per finanziare nel corso di sei anni interventi per promuovere la parità di trattamento in tutte le aree coperte dalle direttive”²⁵.

Dal suddetto pacchetto di misure anti-discriminazione, promosso dall’Unione Europea, sono nati in più paesi gli equality bodies, che sono organismi specializzati per la promozione della parità di

²² “Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia”, comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, COM(2005) 184, Bruxelles, 2005, dal sito <http://eur-lex.europa.eu/legal-content>, visitato in data 28 agosto 2015.

²³ “Patto europeo sull’immigrazione e l’asilo” emesso dal Consiglio dell’Unione Europea, n. doc. 13440/08, p. 4, dal sito www.register.consilium.europa.eu, visitato in data 18 agosto 2015.

²⁴ Dal sito <http://eur-lex.europa.eu/legal-content>, visitato in data 21 luglio 2015.

²⁵ IMED (a cura di), op. cit., p. 24.

trattamento e garantiscono l'effettiva esecuzione della normativa del 2000. Essi, nel panorama europeo, sono estremamente differenziati, per esempio alcuni paesi hanno creato un organo ad hoc mentre altri hanno inserito questa competenza tra le funzioni di organi esistenti. Il Governo italiano, col decreto legislativo n. 215/2003, ha costituito l'Ufficio nazionale anti-discriminazioni razziali (UNAR). Esso raccoglie le denunce delle vittime di possibili comportamenti discriminatori, dando loro assistenza immediata e sostenendoli durante l'iter giudiziario, anche se è da notare che, dal 2003 al 2005, l'UNAR non ha mai sostenuto un'azione giurisdizionale contro la discriminazione, al contrario degli altri equality bodies europei²⁶.

²⁶ Carchedi F., Ruggerini M.G., Scaramella C., op. cit., p. 35 e ss.