

Europa e Uk. Quadri giuridici di regolazione del lavoro degli immigrati recenti

Sonia McKay

RPS

L'articolo analizza l'impatto dell'immigrazione in Europa in generale e nel Regno Unito in particolare. Il quadro giuridico che disciplina l'occupazione dei migranti recenti è sempre più restrittivo e l'interazione tra norme sull'immigrazione e diritto del lavoro è dannosa per il benessere sociale e l'occupazione dei migranti recenti. L'articolo fornisce una sintesi della storia delle politiche sull'immigrazione e mostra che in Europa è individuabile una politica comune per ridurre l'immigrazione, limitare i ricongiungimenti familiari e incoraggiare l'immigrazione

professionale e qualificata, escludendo i lavoratori destinati a posti di lavoro non qualificati. L'articolo conclude che questa politica è contraddittoria e dannosa per il benessere delle popolazioni dell'Europa, sia locali sia migranti. Esso osserva, inoltre, che il lavoro è il luogo in cui è possibile apprendere lezioni di solidarietà e che l'opposizione dei lavoratori ad una visione dell'Europa le cui frontiere esterne sono chiuse più che mai è la chiave per formulare nuove idee di solidarietà e di resistenza.

1. Introduzione

Nell'ultimo decennio in Europa c'è stata un'enorme espansione dell'immigrazione. Paesi come l'Italia e la Spagna si sono trasformati da paesi di emigrazione in paesi di immigrazione. Altri, come l'Irlanda, la cui identità nazionale è segnata dall'esperienza dell'emigrazione per sfuggire la fame e la povertà, sono diventati paesi in cui ci si reca a cercare lavoro. Questi cambiamenti hanno influenzato gli atteggiamenti nei confronti dell'immigrazione, sia in positivo che in negativo, nel momento in cui ci si è trovati a fare i conti con il rovesciamento della condizione di paesi di emigrazione a paesi di accoglienza.

L'Europa è cambiata in modi che non sarebbero stati immaginabili solo venti o trent'anni fa. Già nel 2007, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (Oim) stimava una popolazione di quasi 70 milioni di immigrati in Europa. Gli immigrati sono arrivati da tutto il

mondo per occuparsi dell'assistenza delle persone anziane, per lavorare nell'edilizia e nell'agricoltura, dedicandosi ad occupazioni che i lavoratori locali avevano in generale rifiutato, in particolare prima dell'attuale crisi economica, quando i livelli di disoccupazione erano relativamente bassi e altre opzioni erano disponibili. Oltre a ciò, l'allargamento dell'Unione europea nel 2004, e nuovamente nel 2007, ha incoraggiato movimenti su larga scala di persone all'interno dell'Ue. Per il solo Regno Unito, le stime sono di oltre un milione di emigrati dall'Europa centrale e orientale in cerca di lavoro.

Gli immigrati hanno trovato sistemi giuridici con un sistema complesso e interconnesso di regole e diritti, in cui le leggi sull'immigrazione interagiscono con le leggi sul lavoro, spesso a detrimento di queste ultime. Anche laddove i diritti del lavoro siano dichiarati universalmente applicabili, le norme che regolano lo status degli immigrati possono avere l'effetto di escludere i lavoratori migranti da tali diritti. Questo saggio esamina, quindi, il modo in cui è stata utilizzata la legislazione sia per regolamentare l'occupazione di immigrati recenti, sia per limitarne i diritti, rendendoli di conseguenza vulnerabili a regimi di lavoro caratterizzati da elevato sfruttamento. Ispezioni improvvise nei luoghi di lavoro, sanzioni ai datori di lavoro e altre misure che hanno l'obiettivo dichiarato di limitare l'immigrazione autorizzata, hanno l'effetto di spingere nell'economia informale coloro che non sono in condizioni di rispettare le norme sul permesso di residenza o di lavoro. Questo viluppo di leggi sull'immigrazione e sul lavoro nega a molti immigrati il diritto a condizioni di lavoro dignitose. Nelle fabbriche di trasformazione alimentare in Irlanda o nei campi di coltivazione di pomodoro in Calabria, i lavoratori operano in condizioni terribili perché le alternative sono limitate e la loro vulnerabilità elevata.

La posizione dei lavoratori immigrati è peggiorata dalla sistematica adozione di norme europee che determinano differenze tra coloro che possono far valere diritti rispetto alla residenza e al lavoro e coloro che non possono. Nel momento in cui le frontiere esterne dell'Europa si ampliano, i sentieri verso l'Europa si restringono. Gli immigrati sono concepiti come un flusso da attivare e disattivare per soddisfare «le esigenze» dichiarate dalle economie dell'Unione europea. Ciò significa che l'emigrazione è legata alle competenze, alle occupazioni e alle richieste del mercato del lavoro. Ma il mercato è maldestro come strumento per regolare l'immigrazione. Gli stati basano i loro calcoli sulla quantità e la destinazione dei migranti necessari su dati che spesso sono limitati e non aggiornati. Apparentemente, le deci-

sioni su chi ammettere o no sono prese in modo arbitrario. Un esempio è dato dal Regno Unito, dove un *Migration advisory committee* (Mac; comitato consultivo sull'immigrazione, *n.d.t.*) produce ogni anno una *National occupation shortage list* (un elenco sulle necessità del mercato del lavoro, *n.d.t.*) che determina il tipo di persone che possono entrare nel Regno Unito per lavorare. L'elenco è molto prescrittivo e incredibilmente dettagliato. Per esempio, nel solo settore agricolo, la lista di possibili posti di lavoro aperti agli immigrati pubblicata di recente è lunga 26 pagine e descrive con precisione le professionalità che si stima scarseggino e le posizioni che sono dunque disponibili per i lavoratori immigranti. Da notare che l'ottenimento di un permesso secondo le normative richiede che il lavoro sia retribuito almeno un minimo stabilito. Questo minimo, tuttavia, può essere superiore al salario percepito per lo stesso lavoro dai lavoratori locali. Per esempio, nel 2008 il governo ha introdotto nuove regole per le persone che assistono gli anziani, una professione in cui erano presenti un gran numero di immigrati filippini. Esse stabilivano che il permesso di lavoro fosse subordinato ad una retribuzione minima di almeno 7,02 sterline all'ora. Nel gennaio 2009, Unison, il sindacato dei lavoratori delle amministrazioni locali, ha denunciato che le norme che impongono di pagare gli immigrati di fatto di più di molti lavoratori autoctoni impiegati nella stessa attività, determinavano «la non intenzionale conseguenza di stravolgere il sistema delle retribuzioni e di creare ostilità nei confronti degli immigrati».

Pur utilizzando molti dati provenienti dal Regno Unito, questo scritto sottolinea tuttavia che, pur esistendo alcune questioni peculiari relative all'esperienza britannica, vi sono abbastanza analogie per fare confronti significativi. Come nel resto dell'Ue, nel Regno Unito l'immigrazione è stata sempre più strettamente regolata dalla legge, con la limitazione del permesso di lavoro a specifiche categorie di attività. Il sistema aperto di immigrazione, in vigore dalla fine della seconda guerra mondiale, nel quale il lavoro degli immigrati era molto apprezzato e le rotte migratorie relativamente aperte, in particolare dal Commonwealth (ex colonie dell'impero britannico), è stato sostituito da un sistema eccezionalmente restrittivo che non solo limita fortemente il numero di coloro che possono entrare per lavoro, ma sbarra, in modo importante, le strade del soggiorno permanente nel Regno Unito alle nuove generazioni di migranti. Le uniche vie di accesso legale nel Regno Unito (al di là di quelle destinate ai cittadini degli altri Stati membri) sono quelle in cui gli individui possono farne richiesta

RPS

Sonia McKay

in base ad un sistema a punteggio (vedi più avanti) con cinque canali di entrata. Tuttavia, solo due di questi canali conducono all'ottenimento di un diritto di insediamento permanente. Degli altri tre, uno attualmente non è operativo; il secondo è dedicato all'ingresso degli studenti, e il terzo consente l'accesso solo a forme molto temporanee di occupazione. I cittadini provenienti dalle ex-colonie del Regno Unito non possono più entrare liberamente e di conseguenza le rotte dell'immigrazione centrate sui legami familiari si stanno rapidamente chiudendo. Questa situazione si ripete dappertutto nell'Unione europea, dove i percorsi dell'immigrazione legati alla famiglia si stanno sempre più restringendo.

2. Una storia di immigrazione

Il Regno Unito è stato un paese di immigrazione di massa almeno dalla fine del XIX secolo. Inizialmente gli immigrati provenivano da altri paesi europei per sfuggire a persecuzioni e pogrom. Essi giungevano anche dall'Impero, dall'Irlanda, dal subcontinente indiano, dai Caraibi, dall'Africa e dal Medio Oriente. Normalmente, l'emigrazione rappresentava una scelta permanente di trasferimento, anche se vi erano sempre elementi di migrazione circolare, in particolare dall'Irlanda – la prima colonia della Gran Bretagna e che ancora oggi fornisce una delle più consistenti comunità di emigrati nel Regno Unito, con 1,2 milioni di cittadini irlandesi residenti registrati nel censimento del 2001. Il censimento registrava anche 2,2 milioni di persone provenienti dai Caraibi britannici o di origine africana e 4,4 milioni di britannici originari dell'India, del Pakistan o del Bangladesh. Fino all'inizio del XX secolo non ci furono limitazioni all'ingresso in Gran Bretagna. Fino al 1915 non esistevano passaporti e coloro che avevano la possibilità di viaggiare potevano trasferirsi da Istanbul a Londra con la stessa facilità con cui potevano farlo da Manchester a Birmingham. L'*Aliens' Act* del 1905 cambiò radicalmente questa situazione, dichiarando «indesiderabili» alcuni gruppi di immigrati – si trattava di anarchici e rivoluzionari russi e di ebrei – rendendo in tal modo discrezionale e non più automatico l'ingresso nel Regno Unito.

Alla fine della Seconda Guerra mondiale, i movimenti di liberazione nazionale nella maggior parte delle allora colonie britanniche cominciarono a rivendicare con successo l'indipendenza. Tuttavia, in quella fase il governo britannico aveva bisogno di lavoratori stranieri. Al-

l'inizio essi provenivano dall'Europa, nel quadro di un «*European Voluntary Worker Scheme*» con circa 350.000 lavoratori provenienti da Italia e Polonia. Quando questa fornitura terminò, il Regno Unito si rivolse alle sue colonie o alle sue ex colonie. I lavoratori furono cercati nel recentemente riformato Commonwealth, e provennero principalmente dai Caraibi e dal subcontinente indiano. Quando il fabbisogno di manodopera straniera si ridusse, venne introdotta nel 1962 la prima legge per il controllo dell'immigrazione dal Commonwealth. Il diritto di ingresso fu ulteriormente ristretto con l'*Immigration Act* del 1971. Durante gli anni settanta e ottanta fu ammessa l'immigrazione per ragioni economiche limitata strettamente a lavoratori qualificati mediante un sistema di permessi di lavoro e furono imposti ulteriori requisiti per coloro che cercavano di realizzare il ricongiungimento familiare. Le restrizioni sull'immigrazione per ragioni economiche continuarono fino alla metà degli anni novanta, quando i datori di lavoro iniziarono a esercitare pressioni sul governo perché consentisse loro di utilizzare più lavoratori immigrati. Ma allo stesso tempo, il governo stava cercando di controllare il numero dei rifugiati che chiedevano asilo politico, che era aumentato a partire dalla fine degli anni ottanta, mantenendo una distinzione tra coloro che erano giunti nel Regno Unito per chiedere asilo politico e ai quali non era permesso di lavorare (a prescindere dalle loro qualifiche) e coloro che erano ammissibili come immigrati per ragioni economiche (Baldaccini, 2003).

Dall'elezione del governo del *New Labour* nel 1997, l'immigrazione ha avuto una posizione prioritaria nell'agenda politica, con misure per controllare il numero di coloro che entravano nel Regno Unito per chiedere asilo politico, e poi con una politica di «immigrazione amministrata» per favorire l'immigrazione per ragioni economiche, in una prospettiva di vantaggi per l'economia britannica. Il Libro bianco del governo *Secure Borders, Safe Haven* del 2002 (Home Office, 2002) procedette a sviluppare le politiche sull'«immigrazione amministrata», facendo riferimento ai benefici economici e sociali dell'immigrazione, ma anche alla necessità di integrazione sociale degli immigrati, alla coesione della comunità e ai percorsi per ottenere la cittadinanza del Regno Unito (Flynn, 2005). La politica dell'immigrazione aveva preso forma in base alle esigenze dell'industria sia di manodopera specializzata che di lavoro non qualificato, i cui diritti in merito alla durata del soggiorno, al ricongiungimento familiare ecc., variavano in base al sistema attraverso il quale erano entrati e in funzione della domanda di lavoro degli imprenditori. La politica dell'immigrazione e i suoi flussi

RPS

Sonia McKay

sono cambiati però in modo significativo durante questo periodo e stanno continuando a cambiare.

Gli immigrati clandestini o «allegali» sono diventati anche essi una questione di crescente interesse, con la preoccupazione di molti ambienti per lo sfruttamento e le condizioni degli immigrati, in particolare dopo la morte, a Morecambe Bay nel 2004, di almeno 21 lavoratori cinesi impegnati nella raccolta di molluschi. Nello stesso tempo, il governo ha introdotto politiche sempre più severe in materia di controlli alle frontiere e di contrasto a ciò che esso definisce come l'«abuso» nel sistema di immigrazione. È stata istituita una nuova *Border and Immigrations Agency*, con specifiche competenze in materia di immigrazione. Tuttavia è opinione di chi scrive che queste stesse misure abbiano contribuito all'aumento degli immigrati clandestini.

3. *L'inasprimento delle politiche dell'immigrazione*

Vi sono solo tre strade per l'immigrazione autorizzata nel Regno Unito: la richiesta di asilo politico, il ricongiungimento familiare o il lavoro. Le politiche del governo in materia di asilo politico hanno puntato a scoraggiare l'arrivo dei rifugiati, a rendere il sistema per la richiesta di asilo politico tanto repressivo quanto può consentirlo il diritto internazionale e ad allontanare il più rapidamente possibile i rifugiati ritenuti non «autentici». Nel 2005 il governo britannico ha pubblicato una strategia quinquennale per l'asilo politico e l'immigrazione (Home Office, 2005), che ha mantenuto l'attenzione sul restringimento del sistema di asilo politico dissuadendo le persone percepite come «immigranti per ragioni economiche» piuttosto che «autentici profughi». A coloro che chiedono asilo politico viene ora negato l'accesso al mercato del lavoro legale e tutte le informazioni a disposizione suggeriscono come questo costringa molti al lavoro nero.

Vi sono diritti al ricongiungimento familiare per un gruppo ristretto di coniugi, di fidanzati, di partner non sposati o dello stesso sesso, di coloro che si sono stabiliti nel Regno Unito, o che appartengono ad una categoria nelle condizioni di potersi stabilire. Anche i figli a carico, di età inferiore ai 18 anni e non sposati, possono fare richiesta di riunirsi ai loro genitori e trasferirsi. Ma il clima politico è sempre più ostile all'immigrazione per ricongiungimento familiare, con richieste di restrizioni all'ingresso di coloro che non parlano un inglese «adeguato».

Quindi, sia l'asilo politico che il ricongiungimento familiare hanno fornito diritti minimi di ingresso nel Regno Unito. L'immigrazione per lavoro, invece, ha avuto, nell'ultimo decennio, una notevole crescita quantitativa. Il lavoro rappresenta ora la strada principale di accesso al Regno Unito, ma le regole sono in continuo cambiamento e, di conseguenza, la possibilità di ottenere un permesso legale di lavoro nel Regno Unito è limitata, anche per coloro che hanno livelli di qualifica o di reddito molto alti e per i cittadini dell'Unione europea. Nel 2008, tutti i precedenti sistemi per l'ottenimento di visti e permessi di lavoro sono stati sostituiti da un unico sistema a punti. Prima di questo, gli immigrati accedevano attraverso diversi sistemi, con oltre 100.000 domande all'anno attraverso il sistema principale di richiesta del permesso di lavoro e con migliaia di accessi mediante i sistemi relativi ai lavori stagionali o a settori specifici.

In particolare, il nuovo sistema a punti, che ha sostituito i precedenti sistemi, si articola in cinque «canali», ciascuno con particolari requisiti per quanto riguarda l'ingresso e il lavoro:

- ♦ Il canale 1 (introdotto nel primo trimestre del 2008) consente l'accesso solo a professionisti altamente qualificati e a imprenditori e offre un percorso di stabilizzazione possibile dopo due anni (Home Office, 2006a).
- ♦ Il canale 2 è per lavoratori qualificati che hanno ricevuto un'offerta di lavoro da un datore di lavoro del Regno Unito, che possono fare richiesta di stabilizzazione dopo cinque anni di residenza. Tuttavia, il *Migration Advisory Committee* definisce la questione di quali qualifiche sono richieste.
- ♦ Il canale 3 era per lavoratori poco qualificati, con una quota limitata, per attività per le quali non vi era disponibilità di forza lavoro proveniente dal Regno Unito e dall'Ue e consentiva solo una residenza temporanea per un massimo di 12 mesi, senza diritto di portare persone a carico o di accedere in seguito ad un altro percorso di accesso. Attualmente il governo britannico ha sospeso questo canale e non vi è dunque attualmente nessuna strada per l'ingresso legale di migranti a bassa qualifica o privi di qualifica.
- ♦ Il canale 4 è per gli studenti, con permesso legato alla sponsorizzazione di un'istituzione scolastica e limitato alla durata del corso. A partire dal 22 febbraio 2010, è obbligatorio per tutti gli studenti che entrano attraverso questo percorso ottenere le conferme di accettazione agli studi da uno sponsor registrato per questo canale specifico.

- ♦ Il canale 5 riguarda sistemi di mobilità di giovani o di lavoratori temporanei, che non potrebbero beneficiare del canale 2 ma che sono ammessi nel Regno Unito per ragioni culturali, di beneficenza, religiose o di cooperazione internazionale allo sviluppo (Home Office, 2006). Un permesso ottenuto attraverso il canale 5 non porta alla residenza permanente nel Regno Unito, né prevede l'accompagnamento di persone a carico.

Il nuovo sistema è stato criticato perché potenzialmente approfondisce la vulnerabilità dei lavoratori migranti e delle loro famiglie. Quanti lo criticano temono che l'effetto sarà di limitare le rotte dell'immigrazione per il lavoro legale e di aumentare la probabilità, come sostiene il direttore generale dell'*Immigration and advisory service*, che «un maggior numero di lavoratori saranno risucchiati nell'economia tramite contrabbandieri e trafficanti, con terribili conseguenze di sfruttamento» (Una-Uk, 2005). Le più recenti proposte sottolineano ulteriormente la distinzione tra migranti «buoni» (percepiti come vantaggiosi per l'economia del Regno Unito) e «cattivi» (che starebbero abusando del sistema), equiparati a quelli senza permesso di soggiorno o di lavoro.

Lo scopo dichiarato è di «allargare il divario tra l'esperienza dei migranti legali e illegali» (Home Office, 2007, p. 5) rendendo più facile per gli immigrati legali entrare nel Regno Unito, e per alcuni di stabilirvisi, ma negando ulteriormente l'accesso alle prestazioni e ai servizi per quelli illegali. Le strategie messe in atto sono due. La prima è rivolta ai datori di lavoro e prevede l'introduzione di sanzioni più severe contro chi assume lavoratori privi di documenti. In parallelo, il Ministero dell'Interno ha proposto una serie di sanzioni per «gli immigrati illegali» commisurate alla dimensione del danno che si considera arrecato. Per cui gli individui coinvolti in attività criminose dovrebbero affrontare l'azione giudiziaria e l'allontanamento, mentre quelli che sono rimasti oltre la validità del loro visto o del permesso dovrebbero subire sanzioni minori (Home Office, 2007).

Specifiche misure comprendevano anche una *Watch List*, un elenco di persone sotto controllo da fornire alle amministrazioni pubbliche ed elenchi di persone trattenutesi oltre la validità del visto da verificare con i datori di lavoro (*ivi*, p. 22).

Nell'aprile 2007 la *Borders and immigration agency* è subentrata all'*Immigration and nationality directorate* nella responsabilità del controllo dell'immigrazione, dei permessi di lavoro, di nazionalità e di asilo politico, ma continua a far parte del Ministero degli Interni.

Fino all'introduzione, nel 2008, del sistema a cinque canali, il sistema per il rilascio del permesso di lavoro consentiva ai datori di lavoro di assumere persone al di fuori del See, Spazio economico europeo. C'erano, inoltre, sistemi specifici per determinate categorie di lavoratori. L'*Highly skilled migrant programme* (Hsmp), per figure professionali altamente qualificate, che consentiva a lavoratori provenienti da paesi al di fuori del See di entrare nel Regno Unito per cercare lavoro senza avere già un contratto presso un datore di lavoro nel Regno Unito, purché avessero raggiunto un punteggio sufficiente in base a criteri come qualifiche, guadagni precedenti, età e esperienze di studio o di lavoro nel Regno Unito, a cui dal dicembre 2006 fu aggiunto come ulteriore requisito la conoscenza della lingua inglese. Il *Sector-based scheme* (Sbs), destinato a settori specifici, era stato introdotto nel maggio 2003 per far fronte a carenze in attività meno qualificate, in particolare la trasformazione alimentare e l'ospitalità. Il terzo principale sistema era il *Seasonal agricultural workers' scheme* (Saws), che consentiva a lavoratori a bassa qualifica, provenienti dall'esterno del See, di arrivare nel Regno Unito per lavori agricoli stagionali, con un contingente globale annuo di 16.250 unità per il 2007. Tuttavia, nel 2008, il governo dichiarò che attraverso il sistema Saws sarebbero stati assunti solo cittadini bulgari e rumeni e un anno dopo il sistema fu di fatto abolito, con l'introduzione del nuovo canale 3, bloccando al tempo stesso la possibilità di accesso attraverso di esso. L'ultimo sistema era il *Working holiday makers' scheme* che consentiva ai cittadini del Commonwealth di età tra 17 e 30 anni una lunga vacanza fino a due anni, durante la quale avrebbero potuto lavorare, ma solo se in modo accessorio rispetto alla vacanza. I paesi di provenienza erano prevalentemente quelli del «vecchio Commonwealth», con australiani e sudafricani che nel 2005 rappresentarono i due terzi, sebbene i partecipanti da Ghana, India e Malaysia siano notevolmente aumentati (Salt e Millar, 2006, p. 86). Il canale 5 ha preso il posto di questo sistema.

Anche ai lavoratori domestici che venivano nel Regno Unito con il datore di lavoro era concesso un permesso di ingresso, normalmente di sei/dodici mesi a seconda della lunghezza del soggiorno dei datori di lavoro. Avevano il diritto di cambiare datore di lavoro, sempre come lavoratori domestici presso una famiglia, ma dovevano notificarlo al Ministero degli Interni. Potevano chiedere una proroga del loro soggiorno, e dopo cinque anni di occupazione continua potevano richiedere il soggiorno a tempo indefinito nel Regno Unito. Tuttavia, il nuovo sistema aveva posto fine all'accesso con questa modalità, so-

RPS

Sonia McKay

stituendola con il diritto dei lavoratori domestici migranti ad essere introdotti nel paese da famiglie che li assumevano come «collaboratori familiari» per sei mesi soltanto. Si trattava di un permesso non rinnovabile e i lavoratori avrebbero dovuto lasciare il paese alla fine di questo periodo. Queste proposte sono state però contestate dalle organizzazioni degli immigrati che hanno sottolineato come ciò avesse dato luogo a un'elevata quantità di abusi e di sfruttamento, in particolare nei confronti delle lavoratrici domestiche. Ciò ha condotto alla reintroduzione della regolamentazione precedente e, nel 1998 e 1999, a programmi specifici di regolarizzazione per i lavoratori domestici.

4. *L'immigrazione interna ad un'Unione europea allargata*

Il 1° maggio 2004, quando i paesi A8 dell'Europa centrale e orientale hanno aderito all'Unione europea, ai loro cittadini è stato riconosciuto il diritto al lavoro nel Regno Unito, anche se gli è stato richiesto di registrarsi in un *Worker registration scheme*, un sistema di registrazione dei lavoratori. Fino al marzo 2009, il governo pubblicava trimestralmente le cifre indicanti il numero di nuove iscrizioni, ma successivamente ha smesso di farlo, per cui non sono attualmente disponibili dati aggiornati sul numero di migranti provenienti dall'Europa centrale e orientale. All'epoca dell'ultima relazione era emerso che tra il 1° maggio 2004 e il 31 marzo 2009 si erano registrate nel sistema 989.085 persone, in stragrande maggioranza provenienti dalla Polonia. Sebbene non vi siano dati ufficiali, i risultati messi a disposizione dalla ricerca suggeriscono che molti di coloro che si erano registrati, in particolare nel primo periodo, si trovavano già in precedenza nel Regno Unito, come lavoratori clandestini. L'analisi dei dati del *Worker registration scheme* mostra che, nel dicembre 2004, il 26% dei richiedenti era già stato nel Regno Unito prima dell'accesso e un ulteriore 12% non aveva indicato la data del suo arrivo (Portes e French, 2005).

Alcuni è probabile fossero nel Regno Unito legalmente, da visitatori o studenti o lavoratori regolari, con un permesso di lavoro, ma è probabile che altri vi siano stati come lavoratori in condizioni di illegalità (*ibidem*). Quindi, mentre il governo del Regno Unito continua ad affermare di essere inflessibilmente contrario alle regolarizzazioni, la dimensione dell'accoglienza dei lavoratori dei paesi dell'accesso, nel 2004, in pratica ha comportato che esso ha sovrinteso ad uno dei maggiori programmi di regolarizzazione avvenuti in Europa. Questi

migranti recenti sono visti come la «soluzione» dei problemi rappresentati dai cambiamenti demografici e dal crescente invecchiamento della popolazione. Tuttavia temi razzisti hanno pervaso sempre di più il dibattito sull'immigrazione, alimentando l'idea che le rotte migratorie tradizionali, provenienti soprattutto dai paesi del sud in via di sviluppo, avrebbero potuto essere sostituite dagli immigrati provenienti dall'Europa centrale e orientale, la cui integrazione a più lungo termine poteva essere concepita come meno «problematica» o che avrebbero potuto essere migranti solo a breve termine.

Al tempo stesso della modifica della rotte di migrazione dei lavoratori, il governo ha adottato un approccio sempre più «duro» nei controlli delle frontiere e dell'immigrazione «illegale», comprese misure come l'introduzione dell'obbligo di carte d'identità contenenti dati biometrici, per cittadini residenti nel Regno Unito non appartenenti al See (Home Office, 2006b). È stato affermato che questo approccio più severo era dovuto al desiderio di rafforzare la fiducia dei cittadini nel sistema dell'immigrazione e di rispondere alle loro preoccupazioni rispetto al numero percepito come elevato di immigrati, alimentate da settori della stampa popolare (Ensor e Shah, 2005). In realtà, esso ha avuto l'effetto di alimentare discorsi razzisti e xenofobi rafforzando l'idea che l'immigrazione sia in linea di principio un fenomeno svantaggioso e problematico.

La politica del governo si sta allontanando molto dalle riforme invocate da organizzazioni come il *Joint council for the welfare of immigrants* (Jcwi), l'*Institute of employment rights* (Ier) e l'*Institute for public policy research* (Ippr) che richiedono un riconoscimento esplicito dei diritti ai lavoratori migranti e sottolineano i loro diritti umani. Vi sono anche crescenti richieste di un programma di regolarizzazione degli immigrati irregolari, con numerosi sindacati che, insieme al Tuc (*Trade union congress*), chiedono al governo di regolarizzare la posizione dei lavoratori migranti clandestini. Sebbene il governo britannico si opponga a amnistie straordinarie per i lavoratori privi di documenti (Jcwi, 2006), è già in atto un sistema permanente di regolarizzazione per coloro che siano stati ininterrottamente per quattordici anni nel paese, indipendentemente dal loro status legale, e per le famiglie con bambini piccoli che vi siano state per sette anni (Levinson, 2005). A chi si trova in questa condizione è concesso un permesso a tempo indeterminato, eccezion fatta solo in caso di gravi ragioni, come dei precedenti penali. Tra il 1996 e il 2005 sono stati concessi 33.680 permessi determinati da questi prolungati soggiorni, una media di circa 3.300 all'anno,

RPS

Sonia McKay

con un massimo di 9.205 nel 2003 e un minimo di 1.400 nel 1999 (House of Commons, 17 luglio 2007).

L'*Immigration, asylum and nationality act* del 2005 ha istituito una nuova sanzione civile per il reato di impiego di una persona soggetta a restrizioni dal controllo dell'immigrazione. Il datore di lavoro scoperto a impiegare lavoratori clandestini deve pagare un'ammenda fino a 5.000 sterline per lavoratore e dal marzo 2008 la sanzione è stata raddoppiata e sono aumentate le richieste rispetto al controllo della documentazione dello status da parte dei datori di lavoro. Mentre la legge prevede una difesa legale perché i datori di lavoro possano opporsi al pagamento degli oneri per l'assunzione di lavoratori privi di documenti, l'obbligo di controllare i documenti ha già causato preoccupazioni e difficoltà. Come ha dichiarato la Jcwi, l'interazione negativa tra questioni occupazionali e politica di immigrazione è stata visibile a partire dall'attuazione del punto 8 dell'*Asylum and immigration act* del 1996 e i nuovi reati connessi all'occupazione servono a rafforzare le discriminazioni nei confronti delle minoranze etniche britanniche nel mercato del lavoro, in particolare perché ora la legge ha ampliato gli obblighi per i datori di lavoro che non si limitano più al solo controllo al momento dell'assunzione ma richiedono la verifica dello status del lavoratore durante tutto il periodo in cui è occupato (Jcwi, 2005).

5. I diritti del lavoro e l'immigrazione

Il Regno Unito ha un sistema di diritti del lavoro più debole rispetto a quello degli Stati membri comparabili. Questa debolezza deriva dallo sviluppo storico del movimento sindacale britannico e del sistema di regolamentazione del lavoro per via legislativa. Non vi è una codificazione generale dei diritti del lavoro, né uno statuto dei lavoratori, come lo Statuto dei lavoratori del 1970 in Italia o il *Code du travail* in Francia. Non vi è neanche un sistema di rappresentanza dei lavoratori fortemente radicato come in Germania. I sindacati non hanno diritto di organizzarsi all'interno dei luoghi di lavoro e non hanno diritto di nominare rappresentanti se non in base ad un accordo col datore di lavoro che potrà riconoscerli ai fini della contrattazione collettiva o nei luoghi di lavoro dove questo riconoscimento sia stato richiesto attraverso un complesso sistema legale che, dal suo avvio nel 2000, ha consentito il riconoscimento in appena 200 luoghi di lavoro, meno di

un terzo di quelli in cui il sindacato ne aveva fatto richiesta¹. Non vi è alcun diritto automatico alla rappresentanza sindacale sul posto di lavoro. Invece, un sistema di riconoscimento volontario e legale determina la misura in cui i sindacati possono agire in quanto organizzazioni rappresentative. Di conseguenza, la copertura della contrattazione collettiva è bassa, del 34%, rispetto all'80% dell'Italia, al 93% della Francia, all'82% della Spagna e al 64% della Germania (Fulton, 2007). C'è un salario minimo nazionale, ma definito a un livello molto basso. Nel 2008, quando la retribuzione media oraria era di 13,90 sterline, il minimo nazionale era di 5,73, pari ad appena il 41% della media del Regno Unito. Vi è il diritto alla tutela in caso di licenziamento senza giusta causa (*unfair dismissal*), ma solo per coloro che hanno lavorato per lo stesso datore di lavoro per almeno 12 mesi, così che, anche se il canale 3 fosse operativo, i lavoratori ammessi attraverso di esso non avrebbero mai potuto veder riconosciuto il diritto a essere licenziati solo per giusta causa.

La struttura del diritto del lavoro nazionale si fonda sull'esistenza di un contratto di lavoro valido e legalmente esigibile ed esso rimane il principale elemento che determina la titolarità di diritti legali del lavoro. Il fatto che i diritti del lavoro dipendano dallo status occupazionale e dal tipo di contratto comporta che alcuni lavoratori sono esclusi da diritti fondamentali come la protezione in materie come il licenziamento, l'esubero di personale, la maternità, la paternità e i diritti parentali. I migranti che lavorano in modo autorizzato hanno accesso agli stessi diritti dei lavoratori britannici. Invece, trattandosi di immigrati non in regola o solo parzialmente in regola (cioè che lavorino senza autorizzazione o al di là di essa) o di richiedenti asilo politico che attendano una decisione sul loro caso o la cui richiesta sia stata respinta, in base al diritto del Regno Unito, i loro contratti di lavoro sono illegali e non esigibili (McKay e al., 2006).

È verificato che i lavoratori in condizioni illegali corrono un rischio maggiore di essere retribuiti meno del minimo nazionale. Inoltre, il fatto che un lavoratore possa far valere o meno i suoi diritti dipende dal livello di sostegno e di informazioni di cui egli dispone e si basa sulla conoscenza dei diritti. Anche se ciò vale in generale per tutti i lavoratori, i migranti, per la loro maggiore debolezza nel mercato del lavoro, sono vittime del generale malfunzionamento della legislazione a

¹ Central Arbitration Committee, *Annual Report*, 2008/09, disponibile alla pagina web: <http://www.cac.gov.uk/CHttpHandler.ashx?id=1150&p=0>.

garanzia dei diritti fondamentali del lavoro nel Regno Unito, in misura molto maggiore rispetto all'insieme dei lavoratori. Così, se i lavoratori sono occupati in condizioni, *in qualsiasi misura*, di violazione della legge, essi stessi vengono a trovarsi in una situazione contrattuale illegale, tale da negare loro la possibilità di richiedere il riconoscimento di qualsiasi diritto legale o contrattuale, e ciò indipendentemente dal fatto di avere ottenuto o meno un permesso di lavoro in base ad uno dei sistemi che regolano l'immigrazione. Questa situazione non è una conseguenza diretta di una normativa specifica, ma si basa sulle interpretazioni del diritto contrattuale da parte della magistratura, che determinano dei precedenti. Questi stabiliscono che se delle azioni nell'ambito di un contratto sono illegali, è l'insieme del contratto a essere inapplicabile. Per esempio, se un lavoratore immigrato accetta un accordo che evita il pagamento totale o parziale delle imposte, l'insieme del suo contratto può essere giudicato illegale ed è quindi inesigibile.

6. Le discriminazioni nel lavoro

Concentrandosi sull'immigrazione per motivi di lavoro, è importante sottolineare il tema delle discriminazioni razziali ed etniche, dal momento che argomenti contro l'immigrazione nascono frequentemente nel contesto di un'agenda politica di stampo razzista che cerca di mascherare l'obiettivo di chiudere le frontiere dietro giustificazioni economiche. Tuttavia, come risulta da ricerche e da casi legali di alto profilo in materia di assunzioni e di rapporti di lavoro, si è raggiunta una crescente consapevolezza dell'esistenza di discriminazioni e, più in generale, del razzismo diffuso nella società e della conseguente necessità di abbattere le barriere e di modificare gli atteggiamenti attraverso misure legali e non, come una legislazione antidiscriminatoria, campagne di sensibilizzazione del pubblico, azione positiva e azione collettiva dei lavoratori. Anche se la legislazione ha ampliato la protezione e i benefici per i lavoratori, occorre considerare che ciò avviene in uno scenario di riduzione dell'assistenza pubblica per le vittime che chiedono giustizia. Vi sono varie leggi per proteggere i lavoratori contro le discriminazioni e la disparità di trattamento a causa di razza, nazionalità, genere, disabilità, religione, orientamento sessuale ed età, in aggiunta alle leggi a tutela di diritti come salario minimo nazionale, salute e sicurezza, orario, iscrizione a un sindacato, maternità e paternità, ferie, ecc. Tuttavia, gli strumenti di legge sono solo una parte della

strategia per combattere la discriminazione nel lavoro. È anche necessario garantire che gli individui siano consapevoli dei propri diritti e che abbiano il sostegno e le risorse adeguate per presentare le proprie denunce. Un rapporto Dti (*Department of trade and industry*) ha constatato che, nell'ambito di uno studio per valutare la consapevolezza e la conoscenza della legislazione antidiscriminatoria, il 91% degli intervistati, interpellati sulla questione, era a conoscenza del diritto a un trattamento equo indipendentemente da razza, sesso e disabilità. La consapevolezza, sollecitata o spontanea, della legislazione antidiscriminatoria era più elevata tra i colletti bianchi (soprattutto manager e professionisti), nella pubblica amministrazione, nei settori della sanità e dell'istruzione, nei luoghi di lavoro più grandi e tra i membri dei sindacati. La ricerca dimostra che gli immigrati recenti sono concentrati in settori caratterizzati da bassa retribuzione, cattive condizioni di lavoro e occupazione informale/temporanea (Bloch, 2002) e quindi sono tra coloro che sono più svantaggiati e che *forse* hanno meno probabilità di opporsi al razzismo e alle disuguaglianze nell'ambiente di lavoro.

Per reagire a quanti sostengono che la minaccia di sanzioni contro i datori di lavoro che assumono lavoratori non autorizzati potrebbe favorire le discriminazioni, il Ministero degli Interni ha pubblicato, nel 1996, una Guida, insieme ad un *Code of practice* nella sezione 22 dell'*Asylum and immigration act* del 1999, per ricordare ai datori di lavoro i loro obblighi a non discriminare nell'assunzione o nell'impiego, in base alla *Race relations act* del 1976. Anche altri studi, esaminando gli ostacoli nel mercato del lavoro incontrati dai rifugiati, hanno costantemente evidenziato la diffusa presenza delle discriminazioni. Secondo un documento congiunto di Cre (*Commission for racial equality*), Jcwi e *Refugee council*, questi «controlli interni sull'immigrazione», effettuati presso il punto di accesso a prestazioni, servizi e occupazione, hanno creato una cultura del sospetto che ha accresciuto il potenziale di trattamento iniquo per alcune persone, in particolare per le minoranze etniche e le comunità di immigrati e rifugiati. Secondo la ricerca del Cre, alcuni datori di lavoro hanno frainteso e applicato erroneamente la sezione 8 della legge.

7. Conclusioni

Anche se questo articolo si è basato principalmente su documentazione proveniente dal Regno Unito, anche per coloro che si trovano in

RPS

Sonia McKay

RPS

EUROPA E UK. QUADRI GIURIDICI DI REGOLAZIONE DEL LAVORO DEGLI IMMIGRATI RECENTI

altri sistemi giuridici saranno evidenti le somiglianze con le proprie esperienze, poiché i sistemi che regolano l'immigrazione all'interno dell'Ue, oggi, sono più il prodotto di una agenda politica generale che della storia dei singoli paesi. Tale agenda politica, tuttavia, si trova di fronte due contraddizioni. La prima è che, per competere a livello mondiale, l'Ue ha bisogno di attirare i lavoratori più altamente qualificati e ricchi di conoscenze e questo significa attingere dal resto del mondo. Al tempo stesso, per un motivo diverso, essa ha bisogno anche di lavoratori che non abbiano necessariamente quegli stessi livelli di competenze, in quanto i cambiamenti demografici in Europa, l'aumento della popolazione anziana e la riduzione della popolazione giovane fanno sì che il mercato del lavoro debba essere alimentato dall'esterno, sia per svolgere i lavori necessari sia, ironicamente, per assistere la popolazione che invecchia. L'altra faccia di questa situazione, e la sua contraddizione, è rappresentata dalle crescenti e molto ascoltate voci razziste, che si oppongono all'ingresso nell'Ue di tutti i migranti, ma che, in particolare, sono ostili agli immigrati che appaiono visibilmente diversi. Queste voci oggi sembrano più forti di quanto lo siano state per oltre cinquant'anni, ma sembrano tali solo perché sono più rare le voci che valorizzano la diversità che l'immigrazione ha portato all'Europa. Eppure è senz'altro vero che, a certi livelli, gli europei sono più tolleranti nei confronti delle differenze di quanto lo fossero cinquant'anni fa. Hanno maggiori probabilità di socializzazione con amici di origini etniche diverse e certamente hanno più probabilità di incontrarli sul luogo di lavoro. In effetti, il posto di lavoro rappresenta il luogo dove gli atteggiamenti razzisti possono essere efficacemente combattuti e dove può essere appresa la lezione della solidarietà. Questa è la ragione per cui, nonostante l'inasprimento dei controlli dell'immigrazione in tutta Europa, si manifesta una certa volontà di contrastare la prospettiva di una Europa del futuro in cui le frontiere esterne siano custodite più strettamente che mai. Nel portare avanti tale sfida i lavoratori migranti insieme ai lavoratori locali sono il fattore chiave per formulare nuove idee di solidarietà e di resistenza.

Riferimenti bibliografici

- Baldaccini A., 2003, *EU and US Approaches to the Management of Immigration: United Kingdom*, (online), a cura di Niessen J., Schibel Y. e Magoni R., Migration Policy Group, Bruxelles; disponibile al sito web: www.migpolgroup.com.
- Bloch A., 2002, *The Migration and Settlement of Refugees in Britain*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York.
- Ensor J. e Shah A., 2005, *United Kingdom*, in Niessen J., Schibel Y., Thompson C. (a cura di), *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue*, Migration Policy Group, Bruxelles.
- Flynn D., 2005, *New Borders, New Management: The Dilemmas of Modern Immigration Policies*, «Ethnic and Racial Studies», vol. 28, n. 3, pp. 463-490.
- Fulton L., 2007, *Worker Representation in Europe*, Labour Research Department e Etui-Rehs.
- Home Office, 2002, *Secure Borders, Safe Haven – Integration with Diversity in Modern Britain*, White paper Cm5387, Home Office, Londra.
- Home Office, 2005, *Controlling our Borders: Making Migration Work for Britain, Five Year Strategy for Asylum and Immigration*, Home Office, Londra.
- Home Office, 2006a, *A Points-Based System: Making Immigration Work for Britain*, Cm 6741, The Stationery Office, Norwich.
- Home Office, 2006b, *Borders, Immigration and Identity Action Plan*, dicembre 2006, Home Office, Londra.
- Home Office, 2007, *Enforcing the Rules: A Strategy to Ensure and Enforce Compliance with Our Immigration Laws*, Home Office, Londra.
- Jcwi (Joint council for the welfare of immigrants), 2006, *Recognising Rights, Recognising Political Realities: The Case for Regularizing Irregular Migrants*, Joint council for the welfare of immigrants, Londra.
- Levinson A., 2005, *The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies*, Centre on Migration, policy and society, University of Oxford, Oxford.
- McKay S., Dhudwar A. e El Zailae S., 2006, *Comparing the Labour Market Experiences of Refugees and Ethnic Minorities*, Working Lives Institute, London Metropolitan University, Londra.
- Portes J. e French S., 2005, *The Impact of Free Movement of Workers from Central and Eastern Europe on the UK Labour Market, Early Evidence*, Department for Work and Pensions, Working Paper n. 18.
- Salt J. e Millar J., 2006, *Foreign Labour in the United Kingdom: Current Patterns and Trends*, «Labour Market Trends», ottobre, pp. 335-355.
- Una-Uk, 2005, *The UK and the UN: Human Rights*, University Press.

RPS

Sonia McKay

Traduzione dall'inglese a cura di Bruno Rossi

