

Volevamo lavoratori, abbiamo ricevuto esseri umani...

Sarà stata la prossimità con la scadenza elettorale per il rinnovo del Parlamento europeo o saranno gli effetti sulla società della crisi economica, dall'aumento del tasso di disoccupazione all'ondata di chiusura e protezionismo in difesa dei singoli mercati nazionali, ad una giustizia e coesione sociale sempre più in bilico, ma il maggio bruxellese è stato particolarmente ricco di eventi e incontri che hanno favorito la partecipazione attiva di comitati di cittadini, società civile organizzata e movimenti di base.

L'Europa è uscita dai palazzi per dare voce, o semplicemente ascoltare, le considerazioni, giuste o sbagliate che siano, della base della popolazione? Si sono mossi su questa scia la consultazione dei cittadini europei avvenuta i primi di maggio, che ha raccolto 150 delegati provenienti da ogni parte d'Europa, il dibattito serale di ECAS (European Citizen Action Service) dell'11 maggio e l'evento ad esso collegato del 12 maggio, nonché l'incontro promosso il 26 maggio dalla Commissione europea nel quadro del progetto URBACT¹ (Connecting Cities - Building Success) dal titolo "Migranti: promuovere l'inclusione durante la recessione", grazie al quale una rete di città europee ha avuto la possibilità di presentare i propri progetti di integrazione dei flussi di lavoratori provenienti da altre parti d'Europa.

"Volevamo lavoratori, abbiamo ricevuto esseri umani"²: sembra essere questo il motivo di sottofondo che attraversa trasversalmente i due eventi organizzati l'11 e il 12 Maggio 2009 a Bruxelles da ECAS dal titolo "Chi è responsabile nei confronti dei migranti intra-europei più vulnerabili e quali sono gli effetti della crisi economica su questi ultimi?", nel quadro del progetto europeo "One-stop mobility shop". Tale progetto è stato lanciato da ECAS stessa e perseguito in partenariato con un network composto da altre quattro organizzazioni non governative dislocate in altrettanti parti d'Europa, Parigi, Londra, Dungannon (Irlanda) e Bruxelles, appunto. Esso mira a creare, appoggiandosi a movimenti organizzati sul territorio, una serie di punti di raccolta nelle città europee, dove le stesse Organizzazioni possano fornire supporto, assistenza e servizi, ai "migranti europei" che si trovano a fronteggiare situazioni di difficoltà una volta giunti nel paese di destinazione.

"One-stop mobility shop" si basa su un principio tripartito, il cosiddetto ABC del progetto:

- Laddove "A" (*Assistance*) significa creare un punto che fornisca assistenza alle richieste, personali e specifiche, dei lavoratori migranti e delle loro famiglie che molto spesso si interfacciano con un sistema di informazione non accessibile, burocratizzato e frammentato.

- “B” (*Building Bridges*) si concentra sulla necessità di supportare la cooperazione tra un vasta platea di soggetti erogatori di servizi, autorità locali o altri corpi statali, partner sociali e organizzazioni di migranti che collaborano sulla base di tematiche settoriali.
- Infine, “C” (*Cooperation*) crea un collegamento tra “A” e “B” e i paesi di origine del migrante.

Questa necessità nasce dalla consapevolezza, sviluppata grazie all’osservazione del fenomeno, che la migrazione intra-europea sia per la maggior parte a breve termine e circolare, da qui il bisogno di collegare i servizi nei paesi di origine con i programmi di integrazione nei paesi ospitanti, e infine assistere i lavoratori per un reinserimento nel proprio paese qualora optassero per un ritorno.

Hanno partecipato ai dibattiti diversi “panel” di economisti, politici, rappresentanti sindacali e della società civile organizzata e non, senza tralasciare ampi spazi per le discussioni con il pubblico più vasto.

Ciò che è evidente fin dal primo momento è che nessuno tra i partecipanti a questi incontri ha sottovalutato la dimensione legale e legislativa della questione: tutti sono infatti consapevoli del fatto che l’Europa, soprattutto in vista delle sfide apportate dal progressivo allargamento dei suoi confini, ma iniziando dal primo Trattato istitutivo della Comunità, abbia fatto molto per rimuovere gli ostacoli al godimento di uno dei quattro diritti fondamentali, quello alla mobilità.

Nonostante tale consapevolezza, risulta però ugualmente allarmante il monito proveniente da organizzazioni non governative operanti al livello di base, ossia con i migranti stessi: i diritti dei trattati vengono reiteratamente negati, ovviamente in maniera indiretta; ma si può parlare di “negazione dei diritti” quando non esiste alcuna effrazione formale ai codici ed alla legislazione?

Partendo dal principio, o dalla fine, dato che la persona sembra talvolta essere l’ultimo anello della catena decisionale e legislativa, le organizzazioni che si sono impegnate nell’integrazione della mano d’opera proveniente soprattutto dai paesi dell’Europa centro-orientale dopo il 2004, lamentano la mancanza di una “rete di salvataggio” per le persone più vulnerabili. Questo deriva dall’esistenza, come spesso accade, di un grande peccato originale: la distanza tra la legge e la realtà. Se a ciò si aggiunge anche il fatto che molte delle politiche d’integrazione sono dirette a migranti provenienti da paesi terzi diviene ulteriormente più semplice spiegarsi come la mobilità intra-europea sia spesso un diritto disegnato sulla carta e celebrato con l’adozione del principio della “cittadinanza europea”.

Occorre forse qua fare un passo indietro, la mobilità del lavoro costituisce da qualche anno una delle sfide più pungenti per quanto concerne la configurazione spaziale assunta dai diritti di cittadinanza nel corso del novecento e rivela tutti i limiti di un percorso storico sul quale non è stata forse posta una sufficiente riflessione. Le migrazioni sono fenomeni che più ci dovrebbero costringere a ripensare al binomio “protezione sociale/diritti di cittadinanza”. È attualmente in corso di discussione internamente alle istituzioni europee il dibattito che vede

come protagonisti i diritti legati alla mobilità e quelli invece afferenti alla cittadinanza.

L'acquisito diritto di cittadinanza europea prevede che ogni cittadino sia trattato in maniera eguale, senza alcun tipo di discriminazione, su qualsiasi base essa si possa fondare, in qualsiasi parte del territorio europeo. La questione dunque è: cosa accade quando le persone che si muovono all'interno dell'Unione europea si trovano ad affrontare situazioni in cui non possono godere dei benefici sociali minimi?

La protezione sociale, nonostante il coordinamento messo in campo a livello comunitario dagli anni 70, è ampiamente sotto il controllo degli stati membri, anche perché è tra le spese di bilancio che più gravano su ogni singolo stato. È quindi essenziale per un lavoratore, che decide di spostarsi per ragioni spesso legate alla possibilità occupazionale e alla capacità salariale, avere facile accesso ad informazioni di base sul sistema di protezione sociale del paese che lo andrà ad ospitare. Per problemi relativi alla lingua, alla scarsa cooperazione decentrata tra autorità locali, alla disinformazione, ecc., ciò non sempre avviene. Succede così che paesi come l'Irlanda o l'Inghilterra, che insieme alla Svezia sono stati i primi a rimuovere totalmente gli ostacoli alla mobilità fin dal 2004, la Svezia non avendo avuto però la stessa capacità attrattiva di manodopera in comparazione con i primi due, hanno sperimentato un afflusso di grandi dimensioni di lavoratori provenienti dai paesi di nuova integrazione.

Per un particolare concorso di responsabilità o fatalità, i migranti recenti sono spesso meno integrati da un punto di vista socio-economico, per ragioni di lingua, di scarsa informazione relativa al mercato del lavoro locale, per un servizio di *housing* spesso legato alla presenza di un lavoro subordinato, con la conseguenza che, una volta perso il lavoro, l'effetto domino successivo prevede la perdita della casa e con essa, spesso, lo status di "residente".

Cosa accade infatti in quei paesi dove il requisito principale per poter godere dei benefici della protezione sociale, qualora non si raggiunga una soglia di reddito minimo, è lo status di "residente"? O quando pur avendo i requisiti per poter godere dei benefici, spesso per problemi di lingua, non li si conoscono e non si sa quindi come raggiungerli?

È da questa scarsa consapevolezza che nascono talvolta situazioni di sfruttamento della mano d'opera, ed il fatto di essere spesso comunità altamente volatili, in condizioni di stanziamento temporaneo, non costituisce un incentivo all'apprendimento della lingua straniera. Gli esempi sopracitati non costituiscono che una piccola dimostrazione di quanto capacità linguistiche e godimento dei benefici sociali siano fattori altamente correlati.

Lungamente, nei Trattati, la libertà di circolazione è stata preservata come un diritto dei lavoratori, tralasciando le successive integrazioni di figure come pensionati o studenti. Cosa accade quando si applicano accordi transitori nei confronti di lavoratori provenienti da nuovi Stati membri che possono incorrere nel rischio di indigenza e vulnerabilità in maniera maggiore rispetto agli autoctoni, ma che a differenza possono godere dei benefici derivanti non soltanto

dagli schemi di protezione sociale, ma soprattutto dalla presenza di una rete di legami familiari e sociali che agevola ogni passaggio transitorio nel ciclo della vita? È possibile, generalizzando, affermare che le barriere persistenti alla mobilità dei lavoratori, siano esse legali, amministrative o sociali, tendano a creare cittadini di prima e di seconda classe?

È dimostrato che numerosi siano stati i benefici macro-economici apportati dalla mobilità aggiuntiva creata dall'allargamento³, come ad esempio una complessiva crescita del PIL attorno allo 0,2%. Ma è d'altro canto ugualmente vero che l'apertura di questi paesi alla libera circolazione ha prodotto un aumento sfrenato delle importazioni di capitali da parte dei paesi dell'Europa centro-orientale.

Stime⁴ prevedono che, a causa della recente crisi che ha avuto origine nei mercati finanziari, un così alto livello di dipendenza da capitali stranieri da parte dei paesi di nuova integrazione porterà ad un ritardo nella crescita del volume nazionale di PIL superiore di 15 o 20 anni rispetto alle stime precedenti all'Ottobre del 2008. Questo fattore è altamente legato alla mobilità se si considera che molti lavoratori decidono di spostarsi per il cosiddetto *pull-effect*, che fa riferimento non tanto alla peggiore condizione economica in cui versa il proprio paese d'origine quanto alla migliore situazione che dimostrano i paesi limitrofi. Queste stime fanno così presupporre che il fenomeno della mobilità sia destinato a crescere sicuramente nel lungo periodo, e che nel breve periodo sia una questione che dovrebbe essere gestita tramite un dialogo multilivello tra movimenti di attivisti alla base, autorità pubbliche decentrate, Stato membro ricevente e Stato membro d'origine e Unione europea.

La gestione dei flussi migratori in periodo di crisi è certamente un argomento di non facile trattazione in quanto questi lavoratori possono essere sia tra i primi a perdere il lavoro che tra i primi a riottenerlo, data la loro capacità o disponibilità ad accettare lavori che richiedono scarse qualifiche, molto spesso sottopagati, ma questo stesso fattore è collegato altresì a possibili tensioni che possono nascere laddove non si implementi una corretta politica d'integrazione.

Riconoscendo le difficoltà che le maggiori amministrazioni locali possono riscontrare nello sviluppare tale tema a causa della volatilità delle comunità che si spostano in cerca di occupazione, forte è il richiamo ad una maggiore ricettività da parte delle istituzioni alle istanze perorate dalle organizzazioni che ogni giorno si battono contro un "*sistema di servizi non disegnato per la diversità*".

È a questo proposito che è stata accolta favorevolmente l'affermazione di forte autocritica di Jérôme Vignon (Commissione europea) secondo il quale il problema del coordinamento della sicurezza sociale è stato, fino ad oggi "*trattato soltanto secondo la prospettiva che prevede la diminuzione degli ostacoli alla mobilità, senza però considerare che niente o poco sia stato fatto per creare situazioni favorevoli - attraverso politiche positive o proattive - per coloro che decidono di godere di tale diritto*".

È di significativa importanza il fatto che le organizzazioni di base o non governative, parte della società civile, si impegnino a riempire con gesti di volontariato e solidarietà le "zone grigie" situate tra la legislazione europea e quella nazionale. È altrettanto vero, però, che senza un'interlocuzione costante con

le autorità pubbliche, la condizione di vita per il migrante non diverrà, nel breve periodo almeno, così agevole come l'Unione si è lungamente auspicata.

Le parole conclusive di Vignon rimandano positivamente a quell'Ippocrate che riteneva che: *“È partendo dalla necessità di osservare razionalmente il paziente, prendendo in debita considerazione l'aspetto ed i sintomi che si può procedere alla diagnosi, alla prognosi e alla terapia”*.

Paola Cammilli (Università di Bologna)

Stagiaire presso l'Osservatorio *INCA CGIL* per le politiche sociali in Europa
paola_cammilli@libero.it

Note:

¹ Maggiori informazioni in riferimento ai progetti ed alle organizzazioni partecipanti su:

<http://urbact.eu/thematic-poles/growth-and-job-creation/thematic-networks/open-cities/presentation.htm>

www.ecas-citizens.eu/content/view/127/202/

www.initicities.eu/en/news/

² Max Frisch, scrittore svizzero, riferendosi ai “Guest Worker Programmes” europei degli anni 60.

³ Tra gli studi che attestano gli effetti positivi delle migrazioni sul mercato del lavoro e sulle variabili macro-economiche cito per la loro rilevanza: Bems R. e P. Schellekens (2008), “Macroeconomics of Migration in New Member States”, *IMF Working Paper*, WP/08/264; Boeri T. e H. Brücker (2001), “Eastern Enlargement and EU-Labour Markets: Perceptions, Challenges and Opportunities”, *World Economics*, 2:1; “European Migration, Why are Europeans so tough on migrants?” (2005), *Economic Policy*, pp. 629-703, CEPR, CES, MSH; Münz R. (2008), “Migration, Labor Markets, and Integration of Migrants: An Overview for Europe”, *Social Protection and Labor Discussion Paper*, World Bank, n. 0807; Münz R., Straubhaar T., Vadean F. e N. Vadean (2006), “The costs and benefits of European Immigration”, *HWWI Policy Report*, n. 3; Recchi E., Tambini D., Baldoni E., Williams D., Surak K. e A. Favell (2003) “Intra-Eu Migration: A Socio-Demographic Overview”, *PIONEUR Working Paper*, n. 3.

⁴ Alla proiezione di questi scenari è dedicato il paragrafo 5 “Growth and Employment Scenarios” di: Ahearne A., Brücker H., Darvas Z. e J. von Weizsäcker (2009), “Cyclical dimensions of labour mobility after EU enlargement”, *Bruegel Paper*, preparato per la conferenza “Eu Enlargement – 5 years after” organizzata dalla Presidenza Ceca a Praga, Marzo 2009.