

(Sergio Briguglio 7/6/2012)

LA DISCRIMINAZIONE DELLO STRANIERO NEL MERCATO DEL LAVORO ITALIANO

(Appunti per la tavola rotonda finale della XIV fRDB European Conference, "Unexplored Dimensions of Discrimination", **Trani 9/6/2012**)

I. Dati e diagnosi

- La **retribuzione media** del lavoratore **straniero**, in Italia, e' **inferiore del 25%** a quella del lavoratore **italiano** (indagine della CGIA Mestre, riportata da un [comunicato Integra](#))
- La differenza nelle retribuzioni e' frutto di **imposizione**, in sede di contrattazione, di **condizioni salariali** peggiori? **Improbabile**, dato che per l'assunzione del lavoratore straniero e' **imposta** l'applicazione del **CCNL** di settore (art. 22 co. 5 **D. Lgs. 286/1998**)
- Un'analisi piu' approfondita del **mercato del lavoro** mette in evidenza altri aspetti:
 - i lavoratori stranieri presentano **tassi maggiori** di **partecipazione** al mercato del lavoro ([Scheda ISTAT sui tassi di occupazione straniera](#) e [Rapp. ISTAT 2011](#)):
 - tasso di **attivit **¹: italiani: 61.4%, stranieri: 71.4%
 - tasso di **occupazione**²: italiani: 60.6%, stranieri: 67.0%
 - tasso di **disoccupazione**³: italiani: 8.1%, stranieri: 11.6%
 - tasso di **sottoccupazione** (occupati per un numero di ore inferiore a quello desiderato): italiani: 3,6%, stranieri: 10,4%
 - il lavoratori stranieri presentano un **maggior** tasso di **sovraistruzione** (possesso di titolo di studio di livello piu' alto di quello richiesto per lo svolgimento della mansione; da [Rapp. ISTAT 2011](#)): 42,3% contro il 19,0% degli italiani
 - i lavoratori stranieri sono occupati nelle **professioni** di **livello piu' basso** ([Rapp. Fondazione Moressa economia stranieri](#)):
 - alta qualificazione: 1,9% (stranieri/totale)
 - media qualificazione: 9,1%
 - bassa qualificazione: 32,9%
 - la **retribuzione media dipende poco** dal **titolo di studio** ([Rapp. Fondazione Moressa retribuzioni stranieri](#)):
 - nessun titolo: 934 euro mensili
 - elementari: 963
 - media: 949
 - media superiore: 980
 - laurea: 1.123
 - la **differenza retributiva**⁴ **crece** con il livello del **titolo di studio** ([Rapp. Fondazione Moressa retribuzioni stranieri](#)):

¹ Tasso di attivita': $(occupati + in\ cerca\ di\ lavoro) / popolazione\ in\ eta'\ da\ lavoro$.

² Tasso di occupazione: $occupati / popolazione\ in\ eta'\ da\ lavoro$.

³ Tasso di disoccupazione: $in\ cerca\ di\ lavoro / (occupati + in\ cerca\ di\ lavoro)$.

⁴ Definita come $(retribuzione\ italiani - retribuzione\ stranieri) / retribuzione\ stranieri$.

- nessun titolo: - 2,5%
- elementari: 5,7%
- media: 15,2%
- media superiore: 23,1%
- laurea: 29,6%
- la **differenza retributiva cresce** con l'età' ([Rapp. Fondazione Moressa retribuzioni stranieri](#)):
 - 25-34 anni: 13,9%
 - 35-44 anni: 20,9%
 - 45-54 anni: 28,2%
 - 55-64 anni: 36,7%
- Possibile interpretazione: lo straniero ha una maggiore "**fame di lavoro**" ed è quindi caratterizzato da un **salario di riserva piu' basso** (scarsamente dipendente dal titolo di studio), da una maggiore **disponibilità** ad accettare lavori a **bassa qualificazione** e da una **minor forza contrattuale** (sia in sede di inquadramento professionale, sia in sede di contrattazione della retribuzione *super minimo*)
- Per la fascia dei **giovani** dai 15 ai 30 anni (inclusi quelli **cresciuti** ed istruiti in **Italia**) si osserva
 - **differenza retributiva molto piu' contenuta** ([Rapp. Fondazione Moressa retribuzioni stranieri](#)): per la fascia **15-24 anni**, **1,2%** in meno per gli stranieri
 - analoga **fame di lavoro**:
 - tassi di **partecipazione** al mercato ([Rapp. Fondazione Moressa occupazione giovani stranieri](#))::
 - tasso di attività: italiani 40,9%, stranieri 53,7%
 - tasso di occupazione: italiani 32,5%, stranieri 44,5%
 - tasso di disoccupazione: italiani 20,4%, stranieri 17,2%
 - livello di **specializzazione** dell'attività svolta ([Rapp. Fondazione Moressa occupazione giovani stranieri](#))::
 - alta: italiani 42,3%, stranieri 7,5%
 - media: italiani 51,1%, stranieri 64,4%
 - bassa: italiani 6,6%, stranieri 28,1%
 - tasso di **sovraistruzione** ([Rapp. Fondazione Moressa occupazione giovani stranieri](#)):: italiani 27,7%, stranieri 36,0%
 - livello di **scolarizzazione** tra chi lavora ([Rapp. Fondazione Moressa occupazione giovani stranieri](#)):
 - alta: italiani 15,3%, stranieri 5,9%
 - media: italiani 61,9%, stranieri 45,8%
 - bassa: italiani 22,9%, stranieri 48,3%
- Benché, quindi, **non vi sia un significativo gap retributivo** tra giovani italiani e stranieri, i **giovani stranieri** sembrano **investire meno in capitale umano** (minor tasso di scolarizzazione) e **sfruttare poco** quello accumulato (maggiore tasso di sovraistruzione)
- Analoghe conclusioni sul **minore investimento** in istruzione si ricavano dai dati relativi al **mondo della scuola**:
 - **scuola frequentata** dai quindicenni ([Rapp. Fondazione Moressa scuola](#)):
 - liceo: italiani 45,6%, stranieri 23,3%
 - istituto tecnico: italiani 31,0%, stranieri 29,6%
 - istituto professionale o artistico: italiani 18,9%, stranieri 30,3%
 - scuola di formazione professionale: italiani 4,3%, stranieri 13,7%
 - scuola media: italiani 0,2%, stranieri 3,2%

- **titolo di studi** cui lo studente aspira ([Rapp. Fondazione Moressa scuola](#)):
 - laurea specialistica o dottorato: italiani 41,6%, stranieri 26,7%
 - laurea triennale: italiani 9,0%, stranieri 6,3%
 - diploma di scuola superiore: italiani 32,7%, stranieri 34,4%
 - qualifica professionale triennale: italiani 14,3%, stranieri 25,8%
 - diploma di scuola media: italiani 2,4%, stranieri 6,8%
- tasso di **abbandono scolastico** ([Rapp. ISTAT 2011](#)): italiani 16,4%, stranieri 43,8%
- Questa situazione e' probabilmente **accentuata** dallo **scoraggiamento** derivante dalle **peggiori performances** scolastiche:
 - **tasso di ritardo** ([Rapp. MIUR studenti stranieri 2011](#)):
 - scuola primaria: italiani 2,0%, stranieri 18,2%
 - scuola secondaria di I grado: italiani 8,5%, stranieri 47,9%
 - scuola secondaria di II grado: italiani 25,1%, stranieri 70,6%
 - **tasso di promozione** ([Rapp. MIUR studenti stranieri 2011](#)):
 - scuola primaria: italiani 99,8%, stranieri 96,5%
 - scuola secondaria di I grado: italiani 96,0%, stranieri 87,8%
 - scuola secondaria di II grado: italiani 85,9%, stranieri 70,6%
 - diploma finale di scuola secondaria di II grado: italiani 98,2%, stranieri 95,4%
- Ci si deve attendere che il **gap retributivo** osservato oggi tra i lavoratori meno giovani **si riproduca** per le generazioni successive
- **Principali cause** della debolezza contrattuale:
 - lo straniero adulto e' **privo di protezione** da parte della **famiglia di origine**
 - il giovane straniero **non riceve** sufficiente **sostegno scolastico**
 - lo straniero **deve** disporre di un **contratto di lavoro** se vuole continuare a **soggiornare legalmente** (durata limitata del periodo di disoccupazione tollerata; questo vale anche per il **neo-maggiorenne**, a meno che non sia mantenuto agli studi dalla famiglia) e di un **reddito** commisurato alle dimensioni del **nucleo familiare** soggiornante in Italia
- **Conseguenze**:
 - **spreco di capitale umano** (attuale o potenziale)
 - **cattiva allocazione delle risorse**
 - **riduzione della mobilita' sociale** (divisione in ceti sociali su base etnica)

II. Terapia

- **Terapia**: alleggerire i carichi strutturali che gravano in modo specifico sul lavoratore straniero; in particolare, occorrerebbe
 - rimuovere gli **oneri** previsti per il mantenimento del **permesso di soggiorno** (restituzione della forza contrattuale)
 - garantire l'accesso effettivo alle **misure assistenziali** (*welfare* in luogo della protezione familiare)
 - accentuare il **sostegno scolastico** per i giovani
 - consentire l'accesso al **pubblico impiego** (opportunita' di mobilita' sociale e valorizzazione del capitale umano)

- **Indicazioni per il Governo e per il Legislatore⁵:**
 - **oneri relativi al soggiorno legale:**
 - l'imposizione di oneri ai fini del rinnovo del permesso (che gravano, quindi, solo sul lavoratore straniero) vanifica la parità tutelata da art. 12 [Conv. OIL 143/1975](#)
 - risulta **violato** un **obbligo** imposto da una **convenzione internazionale** ratificata dall'Italia (L. 158/1981) e, quindi, **art. 117 Cost.:** le disposizioni che impongono la sussistenza di un contratto di lavoro e di un reddito determinato ai fini del rinnovo (art. 5 co. 3-bis e 4 a art. 29 co. 3 [D. Lgs. 286/1998](#)) sono a rischio di censura per illegittimità costituzionale
 - **soluzione** (legislativa):
 - rendere **sufficiente**, ai fini del rinnovo, il **non costituire un pericolo** per la sicurezza pubblica **ne' un onere eccessivo** per la pubblica amministrazione (in analogia con quanto previsto per i cittadini della UE dal [D. Lgs. 30/2007](#))
 - dare stabilità agli stranieri di **seconda generazione**: cittadinanza o, più semplicemente, **permesso di soggiorno nazionale** per soggiornanti di lungo periodo (**a tempo indeterminato**) a chi sia cresciuto in Italia
 - **misure assistenziali:**

⁵ A presidio dell'**uguaglianza** tra **lavoratore straniero** e **lavoratore italiano** esiste già, nella [normativa italiana vigente](#), un insieme di norme piuttosto ricco; si tratta di norme di due tipi:

- **divieti di discriminazione:**
 - art. 43 e 44 [D. Lgs. 286/1998](#): divieto di discriminazione diretta basata su origine nazionale in ogni settore della vita pubblica; divieto di discriminazione indiretta basata su cittadinanza in campo lavorativo
 - [D. Lgs. 215/2003](#) (Direttiva 2000/78/CE): divieto di discriminazione diretta o indiretta basata su origine etnica in ogni campo della vita pubblica o privata; non si applica alle differenze basate sulla nazionalità e non pregiudica le differenze di trattamento, adottate in base alla legge, fondate sulla condizione giuridica degli stranieri
- **parificazioni** (anche limitate a particolari categorie):
 - [Conv. OIL 143/1975](#) (ratificata con L. 158/1981 e richiamata da art. 2 co. 3 [D. Lgs. 286/1998](#)): parità di diritti tra lavoratore straniero e lavoratore italiano
 - art. 41 [D. Lgs. 286/1998](#): parità tra italiano e straniero titolare di permesso ≥ 1 anno ai fini del godimento delle prestazioni di assistenza sociale
 - art. 19 [D. Lgs. 30/2007](#): il familiare straniero del cittadino UE accede al pubblico impiego a parità con il cittadino UE (con l'esclusione, quindi dei posti e delle funzioni indicati da [DPCM 174/1994](#): esercizio di pubblici poteri, sicurezza nazionale, posti di vertice, funzioni di controllo di legittimità e merito, funzioni legate a provvedimenti autorizzativi o coercitivi)
 - [D. Lgs. 251/2007](#): il rifugiato accede al pubblico impiego a parità con il cittadino UE (esclusi: pubblici poteri, sicurezza nazionale, funzioni di vertice, funzioni di controllo e legittimità')
 - art. 9 [D. Lgs. 286/1998](#): il titolare di permesso CE slp accede a tutti i posti di lavoro che non siano riservati all'italiano o vietati allo straniero

- la **parita' formale** e' garantita da **art. 41 D. Lgs. 286/1998** (piu' che dal **D. Lgs. 215/2003**, che fa salve le differenziazioni tra stranieri e italiani previste dalla legge)
- la parita' sostanziale puo' essere vanificata da forme di **discriminazione indiretta** (criteri apparentemente neutri che producano un effetto sperequato su gruppi sociali diversi)
- la discriminazione indiretta e' **lecita** solo se e' sorretta da **motivazioni legittime** perseguite con **mezzi proporzionati**
- tipico criterio indirettamente discriminante tra italiani e stranieri: **residenza prolungata** nel Comune o nella Regione
 - **motivazione** (legittima): possibilita' di prevedere e **controllare la spesa**
 - **mezzi proporzionati**? Secondo la giurisprudenza, **no**, se la durata richiesta e' **eccessiva e/o** se la misura assistenziale e' finalizzata proprio al sostegno degli **outsiders** (es.: sostegno all'affitto; in contrapposizione con sostegno agli anziani)
- **rischio** di un orientamento troppo **severo** dei giudici: il Comune, messo di fronte al rischio di una spesa fuori controllo (effetto attrazione sui potenziali beneficiari della misura soggiornanti nei comuni vicini) decide di destinare i fondi per l'assistenza ad **altro fine**
- **soluzione** (legislativa):
 - **distinguere** (ai sensi di art. 117 co. 2, lettera *m*, **Cost.**) tra **prestazioni** assistenziali di carattere **vitale** e prestazioni **sussidiarie**, prevedendo la parificazione per **tutti** i soggiornanti **non occasionali** per le prestazioni **vitali** (coerentemente con **Sent. Corte Cost. 187/2010**), e condizionando l'accesso alle prestazioni **sussidiarie** ad una **durata ragionevole** e predefinita della **residenza pregressa** nel territorio di riferimento dell'Ente erogatore
- **sostegno scolastico**:
 - necessario contemperare due **esigenze parzialmente contrapposte** dell'alunno straniero appena arrivato in Italia:
 - crescere **insieme ai coetanei italiani** (col rischio di essere sopraffatto dalle difficolta')
 - fronteggiare **difficolta' non insormontabili** nello studio (col rischio di essere segregato)
 - il **corpo docente** deve essere **stimolato** a dedicare energie alla **porzione piu' debole** della popolazione studentesca; se si valuta la prestazione del docente in base al livello assoluto raggiunto dagli studenti, scuole e docenti puntano, invece, a liberarsi degli studenti meno capaci
 - **soluzioni** (amministrative e legislative):
 - sostegno intensivo soprattutto nella fase di inserimento, a lezione e nel **dopo-scuola** (piuttosto che classi-ponte)
 - ancorare una parte della **retribuzione dei docenti** all'**incremento percentuale** del livello di competenza degli studenti (piuttosto che al livello assoluto raggiunto dagli stessi)
- **accesso al pubblico impiego**:
 - la **Costituzione** afferma (art. 51) che *tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici*
 - il Dipartimento della Funzione pubblica (**Par. 196/2004**) e il Consiglio di Stato (**Par. 2592/2003**) interpretano questa norma in senso **negativo** (*solo*

i cittadini possono accedere...); gli stessi e Cassazione (**Sent. 24170/2006**) ritengono in ogni caso **vigente art. 2 DPR 487/1994** (che non sarebbe da considerarsi abrogato da art. 2 co. 3 D. Lgs. 286/1998, in quanto "**legificato**" dal richiamo di cui all'art. 70, co. 13 del successivo D. Lgs. 165/2001), che prevede il requisito della **cittadinanza italiana o di Stato membro UE** (con le eccezioni, in quest'ultimo caso, previste da **DPCM 174/1994**: esercizio di pubblici poteri, sicurezza nazionale, posti di vertice, funzioni di controllo di legittimità e merito, funzioni legate a provvedimenti autorizzativi o coercitivi)

▪ **tesi fallace**⁶:

- disposizioni legislative **successive** al D. Lgs. 165/2001 (art. 25 co. 2 D. Lgs. 251/2007 e art. 19 co. 1 D. Lgs. 30/2007) hanno esplicitamente

⁶ Più in dettaglio:

- il richiamo simultaneo ad art. 51 Cost. e art. 2 DPR 487/1994 impone che art. 51 Cost. sia interpretato in senso positivo (*tutti*, ma non *solo*, i cittadini possono accedere agli uffici pubblici; salve quindi le eccezioni di cui al DPCM 174/1994, l'attività lavorativa nell'ambito del pubblico impiego non può considerarsi *riservata* al cittadino italiano)
- non sono sospettabili di illegittimità costituzionale, allora, art. 25 co. 2 D. Lgs. 251/2007 e art. 19 co. 1 D. Lgs. 30/2007, che parificano, rispettivamente, il rifugiato e il familiare straniero di cittadino della UE allo stesso cittadino della UE ai fini dell'accesso al pubblico impiego; trattandosi in entrambi i casi di cittadini stranieri (di paesi non appartenenti alla UE) la riserva assoluta per cittadini italiani e cittadini della UE posta da art. 2 DPR 487/1994 deve considerarsi senz'altro abrogata; cade così anche l'idea di fondo che il pubblico impiego (con le eccezioni previste da DPCM 174/1994) sia *vietato* allo straniero (quasi che lo straniero - contrapposto in questo al cittadino della UE - non dia garanzia di piena fedeltà alla Repubblica)
- in base ad art. 9 D. Lgs. 286/1998 possono allora accedere al pubblico impiego (salve le citate di cui al DPCM 174/1994) anche i titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, inclusi i familiari dello straniero titolare di tale permesso a titolo principale
- in base alla normativa vigente, i familiari del titolare di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo a titolo principale possono ottenere lo stesso permesso (col riconoscimento dei diritti derivanti) a prescindere dalla maturazione del soggiorno regolare quinquennale; ai rifugiati e ai familiari stranieri di cittadino della UE, poi, il diritto di soggiorno e i diritti connessi sono riconosciuti anche a prescindere da un ingresso legale nel territorio dello Stato
- se possono accedere al pubblico impiego persone appena arrivate in Italia o addirittura arrivate illegalmente, appare irrazionale e arbitraria l'esclusione dello straniero titolare di altro permesso di soggiorno che abiliti allo svolgimento di attività lavorativa
- l'esclusione contrasterebbe con il principio di parità (anche in relazione alle opportunità di lavoro) tra lavoratore straniero regolarmente soggiornante e lavoratore italiano sancito da art. 10 Conv. OIL 143/1975 (cui art. 2 co. 3 D. Lgs. 286/1998 dà attuazione); in base ad art. 14 Conv. OIL 143/1975, la parità nell'accesso all'occupazione può trovare un limite solo nelle restrizioni poste a tutela dell'interesse dello Stato (restrizioni individuabili proprio in quelle poste dal DPCM 174/1994)

esteso l'accesso al pubblico impiego a stranieri quali il **rifugiato** e il **familiare straniero di cittadino della UE**, anche se **appena arrivati** in Italia, anche se entrati in **elusione dei controlli** di frontiera

- l'inclusione di queste categorie rende **arbitraria** l'esclusione dello straniero ammesso a soggiornare in Italia, in **condizioni legali ab origine**, per motivi che consentono di lavorare
- la **giurisprudenza di merito** e' ormai orientata nel senso della **legittimita' di accesso** (con le stesse limitazioni dei cittadini della UE), con il sostanziale **avallo** della **Corte Costituzionale**⁷
- **soluzione** (amministrativa): sostituire [Par. 196/2004](#) del Dipartimento della Funzione pubblica con un **nuovo parere** in linea con la giurisprudenza di merito

⁷ Ord. Corte Cost. 139/2011: inammissibile la questione di illegittimita' costituzionale di art. 38, co. 1 D. Lgs. 165/2001, nella parte in cui, contrariamente a quanto previsto per i cittadini appartenenti agli Stati membri dell'Unione Europea, "non consente di estendere l'accesso ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche anche ai cittadini extracomunitari", dal momento che il giudice

- non tenta neanche una lettura costituzionalmente orientata della norma, che pure segnala come adottata in situazioni analoghe dal Tribunale di cui fa parte (e da lui stesso in via provvisoria)
- si ferma, quasi che si tratti di diritto vivente, di fronte alla contraria ma isolata Sent. Cass. 24170/2006, senza per altro spiegare perche' l'interpretazione fornita in tale sentenza gli appaia convincente