

Conferenza Internazionale del Lavoro, 103^a sessione, 2014

Rapporto del Direttore Generale

Rapporto I(B)

Migrazione equa: Una agenda per l'ILO

Traduzione italiana a cura del
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione
Divisione IV – Politiche di Integrazione

ISBN 978-92-2-827737-1 (Web pdf)

Prima pubblicazione 2014

Foto copertina: © niarchos – iStock

Le denominazioni usate nelle pubblicazioni dell'Ufficio internazionale del Lavoro, che sono conformi alla prassi delle Nazioni Unite, e la presentazione dei dati che vi figurano non implicano l'espressione di opinione alcuna da parte dell'Ufficio internazionale del Lavoro in merito allo stato giuridico di alcun paese, area o territorio, o delle sue autorità, o rispetto al tracciato delle relative frontiere.

Gli articoli, studi e altri testi firmati sono pubblicati sotto la responsabilità dei loro autori senza che l'Ufficio internazionale del Lavoro faccia proprie le opinioni che vi sono espresse. Qualsiasi riferimento a nomi di ditte, o prodotti, o procedimenti commerciali non implica alcun apprezzamento da parte dell'Ufficio internazionale del Lavoro; di converso, la mancata menzione di una ditta, o prodotto, o procedimento commerciale non significa disapprovazione alcuna.

Le pubblicazioni e i prodotti elettronici dell'ILO sono disponibili nelle principali librerie o presso gli uffici locali dell'ILO. Si possono anche ottenere direttamente, con un catalogo o una lista delle nuove pubblicazioni, presso: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Svizzera, o tramite email a: pubvente@ilo.org.

Per maggiore informazione: <http://www.ilo.org/publns>

Indice

	<i>Pagina</i>
Introduzione.....	1
1. L'evoluzione del dibattito.....	2
2. La mobilità dei lavoratori nel XXI secolo.....	9
3. Verso una migrazione equa.....	18
Allegato. Flussi migratori tra regioni del mondo e all'interno delle singole regioni.....	27

Introduzione

1. La relazione del Direttore Generale alla Conferenza Internazionale del lavoro offre l'opportunità di un dibattito globale tripartito su un tema di importanza fondamentale per l'ILO.
2. Nell'analizzare le possibilità di riforma della Conferenza negli ultimi anni, il Consiglio di amministrazione ha inteso costantemente identificare le modalità per rendere le sedute plenarie più interessanti ed utili. I rappresentanti tripartiti hanno quindi espresso il proprio apprezzamento per l'opportunità offerta ai delegati della Conferenza di poter prendere la parola in occasione della seduta plenaria, ed esprimere il parere dei governi nazionali e delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori che rappresentano.
3. Le relazioni presentate ai fini della discussione devono quindi trattare questioni di rilevanza sostanziale, e dare origine ad un dibattito sostanziale che — a sua volta — sfoci in risultati concreti.
4. Lo scorso anno, la mia prima relazione in qualità di Direttore Generale si era concentrata sull'ILO stessa e sulle sfide che essa si trova ad affrontare alla vigilia del suo centenario. Ritengo che tale relazione sia riuscita nel proprio intento, ed abbia dato luogo ad un dibattito sostanziale nell'ambito della Conferenza. A partire da quel momento, il Consiglio di amministrazione ha ripreso molte delle idee espresse in quell'occasione, che contribuiranno ad orientare l'azione futura della nostra Organizzazione.
5. Quest'anno, per le ragioni enunciate nelle pagine seguenti, ho scelto il tema della migrazione, un elemento chiave del mondo del lavoro contemporaneo, e che solleva sfide politiche complesse.
6. Come in occasione della sessione precedente, ho per questa relazione grandi ambizioni in relazione al dibattito in plenaria. Tramite i vostri commenti, consigli e critiche, potete contribuire ad elaborare un programma di migrazione equa, e a definire le modalità della sua integrazione nei lavori futuri dell'ILO.
7. Si tratta di un argomento degno di interesse, e vi invito a partecipare alla formulazione di una risposta adeguata da parte dell'ILO esprimendo il vostro parere in merito al programma strategico per una migrazione equa.
8. Siate certi che i vostri punti di vista saranno presi in debita considerazione ed analizzati attentamente nell'ambito di questo processo. Vi ringrazio anticipatamente per i vostri interventi.

Guy Ryder

Capitolo 1

L'evoluzione del dibattito

9. Sin dal momento della sua creazione, l'ILO si interessa delle questioni legate alle migrazioni. La Costituzione del 1919 fa appello alla «protezione degli interessi dei lavoratori che lavorano all'estero». A partire da allora, le norme internazionali del lavoro che trattano direttamente la situazione dei lavoratori migranti sono state integrate nelle norme generali del diritto internazionale del lavoro, che trovano applicazione sia nel caso dei lavoratori migranti che degli altri. La Conferenza Internazionale del Lavoro ha dibattuto a più riprese le questioni della migrazione — più recentemente nel 2004 — e l'ILO ha adottato nel 2006 il Quadro multilaterale sulle migrazioni per lavoro. Nel corso della propria seduta del marzo 2014, il Consiglio di amministrazione ha approvato il rapporto della Riunione tecnica tripartita sulle migrazioni per lavoro.

10. Il sistema multilaterale nel suo insieme ha dedicato pari attenzione al tema della migrazione, compresa l'adozione di norme da parte delle Nazioni Unite. Quando il presente rapporto era ancora in fase di redazione, la comunità internazionale, basandosi sulla Dichiarazione di consenso del Dialogo di alto livello sulle migrazioni internazionali e lo sviluppo, adottata nell'ottobre 2013 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, si stava preparando al Forum mondiale di Stoccolma sulle migrazioni e lo sviluppo (Global Forum on Migration and Development - GFMD). In tale ambito, l'ILO svolge un ruolo importante in qualità di presidente del Gruppo mondiale sulle migrazioni (Global Migration Group - GMG) delle Nazioni Unite per il 2014.

11. Tutto ciò dimostra che sono già state adottate numerose iniziative in materia di migrazione. Ci si potrebbe chiedere legittimamente quale possa essere il valore aggiunto di un altro rapporto, e di un altro dibattito.

12. La risposta a tale domanda è che essi possono contribuire in maniera rilevante, almeno potenzialmente, per le ragioni seguenti.

13. In primo luogo la migrazione è in aumento costante, e continuerà verosimilmente in questa direzione. Gli attuali 232 milioni di migranti rappresentano una parte importante della forza lavoro globale. Gli schemi della migrazione stanno evolvendo rapidamente, rimettendo in discussione le idee acquisite sull'argomento; di conseguenza, la maggior parte dei Paesi e degli Stati Membri dell'ILO sono attualmente coinvolti sia come Paesi d'origine, che di transito, che di destinazione.

14. In secondo luogo, la migrazione occupa attualmente un posto centrale nei programmi nazionali, regionali e mondiali, e comporta un sentimento di urgenza

nelle società e tra i decisori, ma suscita ugualmente una serie di controversie in grado di danneggiare la coesione sociale laddove non venissero affrontate.

15. In terzo luogo, nonostante le esperienze positive che possono e devono essere menzionate, la migrazione resta troppo spesso associata a violazioni del lavoro intollerabili, di fronte alle quali l'inazione rappresenterebbe un'abdicazione di responsabilità.

16. In quarto luogo, in base al lavoro realizzato recentemente all'interno dell'ILO e del sistema multilaterale nel suo insieme, è fondamentale fare il punto su quanto fatto e successivamente identificare con maggiore chiarezza ciò che deve ancora essere realizzato.

17. I progressi realizzati dall'ILO e dalle altre parti interessate non si misurano dal numero di riunioni tenute, né dal volume di attività intraprese, bensì dal loro impatto dimostrabile in funzione degli obiettivi concordati. Non è sufficiente reiterare i principi; è necessario tradurli concretamente in termini operativi che rientrano nel mandato dell'ILO.

18. Di conseguenza, è necessario elaborare un ordine del giorno per la migrazione equa che non solo rispetti i diritti fondamentali dei lavoratori migranti, ma offra loro anche delle possibilità reali di lavoro dignitoso. Il riconoscimento del loro contributo alle società di provenienza e a quelle in cui lavorano deve materializzarsi tramite strumenti di governance che garantiscano una condivisione equa della prosperità che essi contribuiscono a creare. Il mandato di giustizia sociale dell'ILO implica un'esigenza urgente di inserire una dimensione sociale nella globalizzazione, un obiettivo che resta elusivo nonostante le iniziative internazionali già adottate. È certamente possibile elaborare dei sistemi di migrazione che rispondano equamente agli interessi dei Paesi di origine e di destinazione, e a quelli dei lavoratori migranti e dei lavoratori nazionali. Tuttavia, per raggiungere tale obiettivo è necessario percorrere un lungo percorso.

19. Il presente rapporto analizza la natura della migrazione nella nostra economia globalizzata, oltre alle questioni chiave di politica e di governance che ne derivano, ed invita i costituenti tripartiti dell'ILO a riflettere sulle questioni complesse che essa dovrà affrontare nella propria azione futura. Nel fare ciò, il rapporto solleva più domande rispetto alle risposte fornite, ma questo è obiettivamente lo stato attuale del dibattito sulla questione. Grazie alle idee e alle opinioni che saranno espresse dai delegati durante la Conferenza, il valore aggiunto di questo esercizio è che ci offre l'opportunità di progredire.

Realtà e percezioni — Un caso di dissonanza cognitiva?

20. Le iniziative politiche in materia di migrazione spesso cozzano contro la profonda differenza esistente tra i vantaggi economici ampiamente dimostrati della migrazione, e le altrettanto diffuse percezioni negative da parte dell'opinione pubblica. Tale scostamento riflette semplicemente un divario tra la realtà oggettiva e le opinioni soggettive, oppure si tratta di un fenomeno più profondo?

21. I dati disponibili mostrano che la popolazione tende a credere, ad esempio, che nel proprio Paese vi siano più migranti di quanto non accada nella realtà, e che i

migranti in genere possano beneficiare di un regime di protezione sociale a cui non contribuiscono, mentre nella realtà dei fatti accade l'opposto.

22. Ciò significa che fare progressi nell'ambito della migrazione significa soprattutto confrontare le percezioni errate con i fatti concreti, e nel fare ciò offrire a tutti vantaggi sostanziali? In altre parole, si tratta più di un problema pedagogico che politico?

23. Questa discussione potrebbe essere sostenuta in una certa misura da una parte significativa del dibattito politico in molti Paesi, ma spesso essa ha rafforzato atteggiamenti negativi nei confronti della migrazione. Sfortunatamente, il deterioramento delle condizioni del mercato del lavoro, compreso l'aumento del tasso di disoccupazione e la riduzione degli standard di vita, possono persino — a dispetto dei fatti — dare credito all'idea secondo cui i migranti rappresentino parte del problema.

24. Queste tesi sono contraddette dalle valutazioni empiriche che dimostrano i vantaggi economici della migrazione, ed il beneficio potenziale dell'ammorbidente delle restrizioni in questo ambito. Secondo una stima, un aumento del 3 per cento del numero dei lavoratori migranti dei Paesi in via di sviluppo verso i Paesi a reddito elevato si tradurrebbe entro il 2025 in un guadagno per l'economia mondiale di 356 miliardi di dollari (pari ad un aumento dello 0,6 per cento del reddito mondiale)¹.

25. Tuttavia, considerare la libera circolazione delle persone alla stregua della libera circolazione dei beni, servizi e capitali costituirebbe una eccessiva semplificazione inutile e controproducente.

26. Per meglio comprendere la dinamica dell'atteggiamento pubblico nei confronti della migrazione, è opportuno andare oltre la tesi unidimensionale, detta di «massimizzazione dell'utilità», secondo la quale la migliore soluzione economica è quella di spostare la manodopera nel luogo in cui la sua capacità produttiva possa essere ottimizzata, indipendentemente da qualunque altra considerazione.

27. Esistono buone ragioni, sia pratiche che di principio, per concludere che questo approccio da solo sia inadeguato come metodo di governance della migrazione.

28. Per quanto concerne i principi, la Dichiarazione di Philadelphia — secondo cui «il lavoro non è una merce» — dovrebbe essere sufficiente a confutare l'idea che il lavoro possa essere considerato come un semplice fattore di produzione, che potrebbe essere utilizzato unicamente in funzione dell'ottimizzazione del profitto. Ciò non è volto a negare i grandi vantaggi che la migrazione può offrire alla produzione, né il progresso sociale che può derivarne: le questioni in gioco sono molto più complesse anche in ragione dello status del lavoro, che non viene considerato come una merce. Per quanto concerne la dimensione pratica, che risponde per definizione alle percezioni del pubblico, sappiamo anche che le politiche non sono elaborate in funzione delle sole considerazioni di vantaggio economico. Nonostante vadano oltre l'ambito del mandato dell'ILO, due temi politici influiscono in maniera sostanziale sul dibattito contemporaneo sulla migrazione, e devono essere presi in debita considerazione: le considerazioni sulla sicurezza, e gli atteggiamenti nei confronti del multiculturalismo.

¹ Banca Mondiale: *Global economic prospects 2006: Economic implications of Remittances and Migration*, p. 31, Washington, DC, 2005.

29. Per quanto concerne la sicurezza, ci si limita in questo documento a ricordare che il mandato dell'ILO deriva da un dato fondamentale, ovvero che la pace durevole può essere basata unicamente sulla giustizia sociale. Detto ciò, è opportuno riconoscere che la nostra sicurezza collettiva futura dipende sia dalle possibilità di lavoro dignitoso, sia dai controlli alle frontiere.

30. Per quanto concerne il dibattito in atto sul multiculturalismo, bisogna altresì ricordare che i valori fondamentali dell'ILO ci costringono a restare vigilanti rispetto a qualsivoglia contaminazione del dibattito da parte di tesi razziste e xenofobe. Un dibattito legittimo su questo argomento non dovrebbe essere squalificato da accuse infondate di razzismo. Gli Stati Membri spesso devono affrontare un dilemma, ovvero la scelta tra l'assimilazione ed il riconoscimento delle differenze culturali, e le loro conseguenze. Tuttavia, nel momento in cui il presunto fallimento del multiculturalismo e inevitabilità del confronto tra culture diverse sono rientrati nel dibattito generale sulle politiche migratorie, assieme alla nozione di «distanza culturale» tra le diverse comunità, e gli stereotipi (anche positivi) secondo cui alcune nazionalità sarebbero particolarmente inclini ad occupare alcuni posti di lavoro, tutti i protagonisti del dibattito devono assicurare che i parametri della discussione siano fissati in maniera rigida entro i limiti del rispetto per la diversità, l'uguaglianza e la non-discriminazione.

31. Ciò significa che i dati alla base delle decisioni politiche adottate in materia di migrazione vadano oltre le conseguenze economiche della migrazione stessa (anche se queste sono indubbiamente un fattore fondamentale), non a causa dell'esistenza di percezioni errate o a causa dell'irrazionalità umana (nonostante questi fattori possano esercitare una certa influenza, in questo contesto come in altri), ma semplicemente perché questa problematica è più complessa. L'ILO deve tenere in considerazione questa complessità nel momento in cui sviluppa la propria agenda di migrazione laddove desideri migliorare la governance delle migrazioni a livello mondiale, restando tuttavia fedele ai propri principi e valori. Questa osservazione è particolarmente valida nel momento in cui ci si concentra sulle difficoltà del mondo del lavoro e sugli aspetti sociali collegati.

I fattori di migrazione

32. I fattori della migrazione mondiale possono essere identificati con relativa facilità, e ci consentono di prevedere con un alto livello di sicurezza che la migrazione continuerà ad aumentare in futuro, a meno che i responsabili politici non decidano altrimenti e siano in grado di attuare in maniera efficace delle politiche restrittive.

33. Il primo dato di fatto è che i Paesi si sviluppano a ritmi diversi, e partono da norme socio-economiche molto differenti. I paesi in cui esistono possibilità di impiego dignitoso non sono necessariamente quelli in cui risiedono i lavoratori e, anche quando vi sia disponibilità di posti di lavoro in un dato Paese, le differenze di reddito rispetto ad altri Paesi rappresenta un fortissimo incentivo alla mobilità. Oggi, grazie ai media internazionali, i cittadini di tutto il mondo sono quanto mai informati di tali disparità, e possono persino averne una percezione idealizzata o esagerata; inoltre, l'accesso ai diversi mezzi di trasporto spesso dà loro la possibilità di avvalersi delle opportunità che di volta in volta intravedono.

34. È improbabile che questa situazione venga influenzata in maniera significativa da una tendenza generale alla convergenza del reddito da lavoro a livello mondiale, indipendentemente dall'impatto delle fluttuazioni delle economie nazionali a tal riguardo. In effetti, in un mondo in cui l'aumento delle disuguaglianze rappresenta una preoccupazione sostanziale dei decisori politici e dei cittadini, questo fattore sembra acquisire un peso crescente: le tragedie ricorrenti, ad esempio i naufragi al largo dell'isola di Lampedusa, testimoniano i rischi insensati che le persone sono pronte a correre per cercare una vita migliore.

35. Inoltre, i dati disponibili suggeriscono che, in larga misura, le differenze di reddito coincidono strettamente con le tendenze demografiche, che rappresentano l'altro elemento essenziale alla base delle migrazioni. La crescente opulenza in genere coincide con una diminuzione della dimensione delle famiglie. Poiché questa correlazione si è verificata per un periodo di tempo sufficientemente lungo, molti Paesi ad alto reddito si caratterizzano per una società che invecchia, e che deve o dovrà affrontare gravi carenze di manodopera; e tali carenze dovranno essere compensate da un contributo migratorio laddove tali Paesi vogliano conservare la propria crescita, i propri standard di vita, ed il proprio sistema di protezione sociale.

36. A priori, i fattori economici sembrano essere in favore di una intensificazione dei flussi migratori. Un terzo motore di mobilità è invece rappresentato dalle situazioni da cui le persone vogliono fuggire, ovvero conflitti, repressione, e le conseguenze dei cambiamenti climatici. Le situazioni drammatiche cui questi eventi danno luogo vanno oltre persino la capacità di reazione degli Stati Membri e della comunità internazionale. Tuttavia, ciò non contraddice la premessa fondamentale, secondo la quale l'ineguaglianza dei redditi e le disparità interagiscono in un modo che apparentemente possa essere benefico per tutti, ma si tratta di un obiettivo che noi tutti ci sforziamo di realizzare.

Lavoro dignitoso per tutti

37. È fondamentale riconoscere che la prima risposta politica a questa situazione consiste nel promuovere le possibilità di lavoro dignitoso nei Paesi in cui esse sono attualmente inadeguate. L'agenda di sviluppo dell'ONU post-2015 offre l'occasione di imprimere un nuovo slancio alla promozione del lavoro dignitoso e della protezione sociale ovunque nel mondo, responsabilità condivisa dalla comunità internazionale. Nessun Paese è tenuto a compensare il deficit demografico di un altro: ciò giustifica l'idea che la migrazione dovrebbe essere una scelta e non un obbligo per le parti interessate. Il fatto che i mercati internazionali del lavoro non rispondano perfettamente alla dinamica dei prezzi ci conforta in questa posizione. Esistono molte ragioni che spiegano perché le persone preferiscano restare nei propri Paesi, anche se altrove potrebbero ottenere un reddito maggiore e migliori condizioni di lavoro.

38. Vengono tuttavia sollevate questioni più complesse in merito alle condizioni in base alle quali si realizza la migrazione, e tali argomenti saranno trattati con maggiore dettaglio nei prossimi capitoli. È tuttavia utile affrontarli ponendo l'attenzione su una questione più generale alla base della maggior parte o tutte le problematiche in questione.

39. Si impone una realtà semplice: nessun decisore nazionale ha messo in atto una politica di porte aperte alle migrazioni di manodopera da tutti gli altri Paesi. La libera

circolazione, oppure una maggiore libertà di circolazione dei lavoratori si è sviluppata — non senza controversie — in alcuni gruppi di Paesi nel quadro dei processi regionali o sub-regionali di integrazione. Ciò tuttavia non cambia le prerogative dei governi, che continuano ad esercitare la propria sovranità nazionale per limitare l'immigrazione.

40. Ciò comporta inevitabilmente grandi volumi di migrazione irregolare o di lavoratori senza documenti. La maggior parte degli intervenienti ritiene che questa situazione sia inaccettabile, soprattutto poiché priva spesso gli interessati di qualsivoglia protezione giuridica e li rende vulnerabili allo sfruttamento e agli abusi estremi legati alla tratta di esseri umani, tutti temi che saranno trattati nel corso di questa Conferenza.

41. L'aspetto meno evidente, ed in cui il consenso è più difficile, è quello di determinare in che misura i governi possano legittimamente definire dei regimi diversi per i lavoratori nazionali ed i lavoratori migranti, ed applicare una regolamentazione diversa per la partecipazione al mercato del lavoro.

42. Su questo punto, l'ILO si attiene evidentemente ad un approccio basato sui diritti, ispirato dai valori universali di uguaglianza e non-discriminazione. I lavoratori migranti devono beneficiare di una remunerazione uguale per un lavoro di uguale valore, e poter esercitare i propri diritti fondamentali, inclusi i diritti sindacali. Si tratta di un principio fondamentale dei diritti umani, e rappresenta anche il modo migliore per assicurare che la migrazione non venga utilizzata per livellare le condizioni di lavoro verso il basso.

43. Il dibattito diventa più complesso nel momento in cui affronta altri aspetti delle condizioni riservate ai lavoratori migranti. I governi potrebbero considerare la possibilità di servirsi della migrazione per colmare le esigenze specifiche del mercato del lavoro, e ciò rappresenterebbe una componente logica e adeguata di una politica del mercato del lavoro. La percezione popolare secondo cui i «migranti sono disposti ad occupare i posti di lavoro che i cittadini nazionali non vogliono più» potrebbe accreditare, in una certa misura, questa realtà, ma solleva anche interrogativi sulla parità di trattamento nei mercati del lavoro segmentati. Esiste anche un rischio aggiuntivo nel caso in cui le differenze di reddito rappresentino un potente motore di migrazione, e alcuni potrebbero trovare legittimo offrire ai migranti una remunerazione e condizioni di lavoro inferiori rispetto a quelle prevalenti nel Paese di destinazione, solo sulla base del fatto che sono comunque migliori rispetto alla remunerazione e alle condizioni di lavoro del Paese di origine dei migranti.

44. In maniera più generale, dobbiamo rispondere concretamente alla questione legata alla capacità di conciliare le restrizioni all'accesso dei migranti ai mercati del lavoro, con i principi di parità di trattamento e di non-discriminazione, come anche le preoccupazioni e gli interessi legittimi dei migranti con gli obiettivi politici più globali dei Paesi d'origine e di destinazione dei migranti.

45. Tali restrizioni possono riguardare diverse sfaccettature del processo migratorio: limiti di tempo; vincoli di mobilità; restrizioni al ricongiungimento familiare. È comprensibile che queste questioni spesso ricevano la massima attenzione, ad esempio quando vengono scoperti casi di abusi manifesti contro i migranti, oppure che i migranti abusino in qualche misura del sistema sociale del Paese di destinazione. Tuttavia, questa controversia non ha ragione di esistere non solo a causa della tossicità che può introdurre nel dibattito, ma anche perché

maschera la realtà secondo cui la maggior parte delle questioni sollevate dalla migrazione sono eminentemente tecniche e devono essere trattate in modo globale nel quadro delle politiche del mercato del lavoro.

46. Questi fattori pongono all'ILO delle sfide che possiamo affrontare solo tramite sforzi maggiori. Il primo passo consiste nel rifiutare l'idea secondo cui, tenuto conto delle difficoltà sostanziali che i lavoratori migranti devono affrontare nel loro Paese d'origine, essi possano essere sottoposti legittimamente ad un trattamento ingiusto e a difficoltà relativamente minori nel Paese di destinazione. Essi non dovrebbero essere percepiti come una riserva di manodopera contingente e mobile a livello internazionale a seconda delle esigenze. La soluzione passa per un programma di migrazione equa per tutti.

47. Questo dibattito della Conferenza può contribuire a creare le fondamenta di tale programma e delle modalità della sua attuazione.

Capitolo 2

La mobilità dei lavoratori nel XXI secolo

48. L'elaborazione di risposte politiche adeguate nel settore della migrazione, così come avviene in altri contesti, necessita una buona comprensione delle caratteristiche contemporanee del fenomeno migratorio, soprattutto considerando che — come visto precedentemente — le percezioni popolari ne mascherano talvolta anche la realtà. È quindi importante definire e identificare i migranti, determinarne i Paesi di destinazione e gli itinerari che seguono, i Paesi in cui trovano lavoro, e a quali condizioni.

49. Questo compito è più complesso di quanto non si possa pensare. Dato che spesso le persone attraversano le frontiere nazionali, e per brevi periodi, arrivando su mercati del lavoro sempre più globalizzati, le definizioni esistenti della migrazione ed i mezzi per misurarla possono rivelarsi sempre più inadeguati. Ciononostante, possiamo identificare alcune tendenze importanti.

Le tendenze mondiali

50. Secondo la maggior parte dei dati globali recenti¹, nel mondo vi sono 231,5 milioni di migranti internazionali, pari a circa il 3 per cento della popolazione mondiale, e 57 milioni in più rispetto al 2000. Il numero totale di lavoratori migranti nel corso del primo decennio di questo secolo è raddoppiato rispetto al decennio precedente. Questa tendenza ha subito una decelerazione a partire dal 2010, riflettendo in larga misura gli effetti della crisi economica globale.

51. Ciononostante, i dati esistenti indicano chiaramente una forte dinamica migratoria; in assenza di politiche più restrittive (e forse anche in loro presenza) probabilmente le migrazioni si intensificheranno nel corso del prossimo futuro.

52. Per meglio comprendere i fattori alla base di queste tendenze mondiali, è necessario esaminare più attentamente i dati relativi ai Paesi di origine e di destinazione. Mentre i Paesi sviluppati accolgono attualmente il 51 per cento di tutti i migranti, i flussi migratori Sud-Nord sono diminuiti nel corso degli ultimi anni, parallelamente ad una progressione delle migrazioni Sud-Sud. Dal 2000 al 2013, i movimenti Sud-Sud hanno rappresentato il 57 per cento di tutti i flussi migratori; un esempio a tal proposito in relazione a questo particolare dinamismo è che il tasso di

¹ Tranne indicazione contraria, i dati di questo capitolo sono tratti dal *World of Work Report*, ILO, 2014, cap. 8.

crescita annuale delle migrazioni verso il Medio Oriente era del 6,9 per cento nella prima decade del secolo, rispetto al solo 0,8 per cento dei dieci anni precedenti.

53. Quello che abbiamo è una situazione di complessità senza precedenti nei flussi migratori globali, soggetta tra l'altro a cambiamenti rapidi e sostanziali. Questa complessità viene mostrata nella ripartizione dei flussi migratori in appendice. Si evidenzia il fatto che i maggiori flussi per il periodo coperto sono dall'Asia meridionale all'Asia occidentale e dall'America Latina al Nord America, ma mostra anche i movimenti molto significativi che si realizzano all'interno di alcune sotto-regioni, ad esempio, il flusso consistente all'interno dell'Africa. Si sono realizzati anche flussi notevoli nel Sud Est Asiatico, in Asia meridionale e in Asia centrale.

54. La ripartizione per genere dei migranti dimostra che, a livello globale, il 48 per cento sono donne. Tuttavia, questo dato varia notevolmente da regione a regione: le donne sono la maggioranza dei migranti in Europa, nelle Americhe e Oceania. La loro quota scende al 45,9 per cento in Africa e al 41,6 per cento in Asia. Queste differenze possono essere attribuite alle differenze legate alla propensione ad emigrare, alla selettività di genere nelle politiche migratorie, e alla segregazione di genere nei mercati del lavoro.

55. Per quanto riguarda la ripartizione di età, a livello globale, gli immigrati di età compresa tra 20-34 anni rappresentano il 28 per cento di tutti i migranti internazionali². La quota di migranti con meno di 30 anni è scesa dal 39 per cento nel 1990 al 32 per cento nel 2013. Complessivamente, il 15 per cento di tutti i migranti internazionali hanno un'età inferiore a 20 anni, mentre questo gruppo di età comprende il 35 per cento della popolazione totale mondiale. Questo riflette il fatto che la maggior parte dei migranti si muovono tra i 20 e 34 anni. Della popolazione migrante con età inferiore ai 20 anni, circa il 62 per cento sono nelle regioni in via di sviluppo, in cui il numero di giovani migranti sta crescendo molto più rapidamente rispetto ai Paesi sviluppati. La situazione inversa prevale nel caso di immigrati anziani: il 70 per cento di coloro in età superiore a 60 anni vivono in Paesi sviluppati, e tale proporzione continua ad aumentare.

Accompagnare la tendenza?

56. La migrazione è spesso motivata dal lavoro. Tuttavia, anche quando la ricerca di un lavoro dignitoso non rappresenta la motivazione principale all'emigrazione, come avviene nel caso delle persone che fuggono da un conflitto o dagli effetti dei cambiamenti climatici, arriva inevitabilmente il momento in cui è necessario trovare un'occupazione.

57. Al contempo, come abbiamo visto, le differenze demografiche tra le società che invecchiano, che conoscono le carenze reali o potenziali dell'offerta di lavoro, e quelle in cui la popolazione in età da lavoro supera l'offerta di impiego, sembra alimentare la domanda e l'aumento del numero di lavoratori migranti.

58. A priori ci sarebbe molto da guadagnare nel concepire politiche migratorie che, prima di tutto, fossero in grado di facilitare i flussi di manodopera e di rispondere agli squilibri attuali a livello mondiale tra l'offerta di lavoro ed il numero di persone in età lavorativa. I sondaggi indicano che il 30 per cento dei giovani in Asia

² Nazioni Unite, Dipartimento degli affari economici e sociali: «International migration 2013: Age and sex distribution», in *Population Facts*, n. 2013/4, set. 2013.

meridionale e nell’Africa sub-sahariana vorrebbe trasferirsi in modo permanente all’estero. Inoltre, i tassi di crescita della popolazione attiva dovrebbero diminuire in maniera sostanziale nelle economie sviluppate, in Asia orientale, in America Latina, nel Medio Oriente e nell’Africa del Nord fino al 2030, con le ripercussioni demografiche che ciò comporta per le prospettive di crescita economica.

59. Nei fatti, tuttavia, i decisori non propongono risposte chiare a queste indicazioni derivanti dal mercato mondiale del lavoro, presentate qui in maniera schematica. È quindi opportuno interrogarsi sulle ragioni della loro inerzia e valutare se invece essi debbano intervenire.

60. In primo luogo è importante sottolineare che vi sono in gioco alcune forze molto importanti, in aggiunta ai fattori puramente economici rappresentati dalla domanda e dall’offerta di manodopera. Le destinazioni preferite o scelte dai migranti reali o potenziali sono fortemente influenzate dalla presenza di una diaspora nazionale del Paese di destinazione, soprattutto una famiglia o amici, ma anche da fattori linguistici ed altre percezioni soggettive di attrattività. Malgrado la disponibilità di mezzi di trasporto accessibili, il costo di viaggi lunghi può ugualmente rappresentare un freno. D’altronde, le autorità o i datori di lavoro potenziali del settore privato nei Paesi di destinazione sono spesso influenzati — tra le altre cose — dai legami e dalle responsabilità storiche e politiche tra il Paese d’origine e quello di destinazione.

61. Inoltre, è rischioso elaborare una politica migratoria in maniera statica o indipendentemente dagli altri strumenti potenziali applicabili. Esistono altri approcci, che possono e devono essere utilizzati, per trattare le conseguenze della carenza di posti di lavoro dignitosi nel mercato del lavoro, da una parte, e dell’invecchiamento demografico, dall’altra. La migrazione non dovrebbe rappresentare l’unica né la principale risposta alla carenza di posti di lavoro nel Paese d’origine. Il ruolo positivo della migrazione nell’economia mondiale può essere riconosciuto appieno solo inserendolo in un contesto più globale, con politiche internazionali e nazionali in vista di uno sviluppo equilibrato e sostenibile.

62. Ciononostante, anche prendendo in considerazione questi elementi, le politiche migratorie sembrano orientarsi globalmente nella direzione di restrizioni sempre maggiori, che potrebbero giustificarsi con un vantaggio economico globale. Esistono a tal proposito alcune ragioni evidenti.

63. La prima tra queste ragioni riguarda il fatto che le ricadute economiche della migrazione sono condivise raramente in maniera equa tra tutti gli attori sociali dei Paesi di accoglienza, e che i decisori agiscono in funzione della distribuzione ineguale — reale o percepita come tale — dei costi e benefici. L’impatto della migrazione sui mercati del lavoro, sia nei Paesi d’origine che di destinazione, è stato oggetto di vive controversie, ma si può ragionevolmente concludere che il livellamento dei salari verso il basso, soprattutto per quanto concerne i lavoratori poco qualificati o i segmenti inferiori del mercato del lavoro, e la sostituzione della manodopera locale da parte dei lavoratori migranti, sono generalmente meno importanti di quanto non sia percepito dalla popolazione. Questi problemi non devono essere sottostimati o ignorati, ma sono stati persino amplificati in ragione delle richieste di prestazioni sociali da parte dei lavoratori migranti, ad esempio in materia di alloggio, istruzione, cure sanitarie, soprattutto quando i flussi di migranti provengono essenzialmente da alcune comunità e, in un periodo di crisi, quando il mercato del lavoro è teso e la spesa pubblica registra una contrazione.

64. Dinanzi a queste situazioni e alle controversie sul multiculturalismo e la capacità limitata delle società di assorbire la migrazione oltre alcuni livelli, i governi — singolarmente e collettivamente — sviluppano politiche che associano i vantaggi economici con altri obiettivi politici. Ne deriva una tendenza osservabile, ovvero l'adattamento delle politiche pubbliche di migrazione di manodopera, selettive e specifiche, che non può essere ridotta alla semplice alternativa di una politica di porte aperte o chiuse. La moltiplicazione geografica dei percorsi migratori è accompagnata da un'altra tendenza, ovvero una maggiore diversità dei programmi migratori, spesso associati a restrizioni di tempo o di competenze, o altri criteri vincolanti.

Le condizioni della migrazione

65. Per elaborare un programma migratorio, è importante sapere se la migrazione è permanente o temporanea, quali (eventuali) restrizioni all'ingresso nel mercato del lavoro sono imposte ai migranti, se i migranti beneficiano degli stessi diritti, protezioni e vantaggi dei loro connazionali nel Paese di destinazione, e se i migranti sono in uno status regolare o irregolare.

66. Il divieto di entrare in un Paese o di lavorarvi non impedirà a questi fenomeni di prodursi nella pratica. Per definizione, la migrazione irregolare è difficilmente quantificabile, ma si stima che rappresenti tra il 10 ed il 15 per cento del totale dei flussi migratori³. In qualunque caso, quando la politica nazionale limita l'immigrazione a dei livelli sensibilmente inferiori rispetto alle aspettative dei migranti potenziali verso tale Paese, una buona parte di essi verrà relegata nelle forme di lavoro irregolare, sia esso aperto o clandestino. Quando l'assenza di controlli efficaci rende le frontiere permeabili, come avviene in molte regioni in via di sviluppo, la distinzione tra migranti regolari e irregolari diventa sfumata. Essi tendono quindi a restare nell'informalità, sia nel Paese di origine che in quello di destinazione.

67. È noto che la migrazione al di fuori dei circuiti regolari espone i lavoratori coinvolti ad abusi e sfruttamento, spesso i più estremi. Il rischio è ancora maggiore quando ricorrono a contrabbandieri o trafficanti di esseri umani. Per tutte queste ragioni, incluse altre preoccupazioni collegate, ovvero che alcuni datori di lavoro poco scrupolosi possano sfruttare i lavoratori in situazione irregolare per scalzare altri lavoratori, esiste un vasto consenso sull'argomento: la migrazione dovrebbe essere regolare e dovrebbero essere adottate le misure necessarie per impedire i flussi incontrollati di lavoratori irregolari.

68. Ciononostante, il consenso è più difficile da realizzare quando molti lavoratori irregolari sono già attivi sul mercato del lavoro, stimati a 11 milioni di persone negli Stati Uniti⁴ nel 2011, e a 1,9—3,8 milioni nell'Unione europea⁵ nel 2008.

69. Le questioni che si pongono a tal proposito comprendono le difficoltà legate direttamente al lavoro, come le condizioni insalubri, il ruolo dell'ispezione del

³ OIM: *World Migration Report 2010: The future of migration: Building capacities for change*, Ginevra, 2010, p. 29.

⁴ Pew research center: «A nation of immigrants: a portrait of the 40 million, including 11 million unauthorized», 29 gen. 2013.

⁵ Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali: *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union: Comparative report*, Vienna, 2011.

lavoro, e la protezione sociale, ma aprono anche un dibattito più ampio sulla discriminazione e l'eventualità di espulsioni forzate, da una parte, o le condizioni di regolarizzazione e di naturalizzazione, dall'altra.

70. Queste considerazioni più ampie rinviano al concetto di migrazione che in passato era dominante, e che presenta le caratteristiche seguenti, tacitamente convenute: i migranti si installavano su base permanente nel Paese di destinazione e aspettavano di ottenerne la cittadinanza; tutta la famiglia era ben radicata nella nuova società, ne accettava le particolarità e, facendo ciò, contribuiva alla sua evoluzione. Questo modello è anche associato alla nozione di «società di immigranti», in cui la nazione si costruisce in gran parte grazie all'immigrazione permanente. Alcuni osservatori considerano che questo modello sia in declino, o persino in via di sparizione, e che viene sostituito da altri meccanismi in cui la migrazione si limita ad un sistema in cui vi è un «prestito» temporaneo di manodopera per brevi periodi e a fini ben determinati.

71. Un esempio può aiutare a spiegare questo punto. Le migrazioni permanenti e massicce dell'Europa verso l'Australia e nell'America del Nord durante il XIX e XX secolo hanno contribuito in maniera determinante alla costruzione di queste società che essi hanno contribuito a modellare. I flussi migratori successivi, provenienti da altri Paesi, hanno contribuito alla loro evoluzione ed arricchito la loro diversità. Al contrario, il movimento attuale di lavoratori dell'Asia meridionale verso diversi Paesi del Golfo, su una scala proporzionalmente comparabile, non ha permesso tale integrazione. Al contrario, le politiche di questi Paesi sono concepite deliberatamente per mantenere il loro carattere e la loro peculiarità. Ciò si ottiene limitando la durata del soggiorno dei lavoratori nel Paese, restringendo la loro mobilità sul mercato del lavoro nazionale, ed applicando nel loro confronti delle norme accettate a livello sociale, e ciò si riflette nella loro qualifica di «lavoratori invitati oppure ospiti» invece della qualifica di migranti.

72. La cautela è d'obbligo nell'interpretare queste tendenze. Non esiste alcun movimento globale verso la migrazione temporanea a discapito della migrazione permanente; al contrario, la situazione evolve in maniera progressiva e diseguale, in maniera tale da consentire a diversi tipi di mobilità di coesistere. A partire dal 1949, la raccomandazione (n. 86) dell'ILO sui lavoratori migranti (rivista) conteneva in allegato un modello di accordo bilaterale che stabiliva una netta distinzione tra la migrazione temporanea e permanente, ed enunciava i diritti supplementari per i migranti permanenti. Più recentemente, i Paesi tradizionali di immigrazione permanente, come Australia, Canada e Nuova Zelanda, sono evoluti verso regimi di migrazione temporanea per colmare nell'immediato i deficit del mercato del lavoro, mentre i Paesi che in passato facevano appello a «lavoratori invitati o ospiti», come la Germania, cercano di attrarre professionisti altamente qualificati offrendo loro un diritto di residenza permanente sin dal momento del loro arrivo.

73. Per complicare maggiormente la situazione, molte persone emigrano temporaneamente nella speranza di acquisire successivamente un diritto di residenza permanente. Inoltre, le statistiche ufficiali non tengono in considerazione i numerosi lavoratori che emigrano per un periodo inferiore a dodici mesi, creando quindi una profonda distorsione nei dati che deve essere in qualche modo rettificata.

74. Si osserva inoltre una tendenza generale nelle politiche migratorie, ovvero che più il lavoratore ha delle competenze specifiche, più sarà facile entrare ed insediarsi

in un Paese. L'OCSE sottolinea⁶ che alcuni Paesi sono poco inclini ad accettare l'ingresso di lavoratori poco qualificati, anche quando c'è la domanda per tali lavoratori, temendo che essi non possano essere impiegati a lungo termine e mostrino più problemi di integrazione. Ciò spiega il motivo per il quale si è sviluppata una segregazione di fatto tra il grande numero dei lavoratori poco qualificati nei regimi di migrazione temporanea, ed i più qualificati che hanno molte più possibilità di ottenere una residenza permanente.

75. Si osserva ugualmente una tendenza al declino delle politiche di lavoratori invitati nei Paesi che, nel corso degli anni sessanta, si erano limitate a realizzare uno o due grandi programmi di questo tipo, che potevano essere poi adattati in funzione del livello di disoccupazione, e ciò non è più possibile ai giorni nostri in ragione della moltiplicazione dei programmi.

76. Se da un lato le considerazioni alla base delle scelte in materia di migrazione sono ben note, dall'altro è difficile mettere da parte il principio, generalmente sostenuto dalle politiche nazionali per il lavoro, secondo il quale, nel momento in cui un Paese ha bisogno di lavoratori migranti a lungo termine, o in via permanente, tali lavoratori dovranno avere diritto ad un lavoro permanente e allo status di residente. Una situazione in cui i lavoratori vengono sistematicamente assunti e poi licenziati, mentre il lavoro continua ad esistere, sarebbe ingiusta quanto una situazione in cui un posto di lavoro vacante viene riempito da una serie di contratti di lavoro temporaneo.

77. Ciononostante, queste tendenze sono sufficientemente rilevanti per giustificare un esame più approfondito della natura e dell'ambito dei regimi di migrazione temporanea e delle altre restrizioni migratorie. Se i governi fanno soprattutto appello a questo tipo di programma per colmare le esigenze a breve termine del mercato del lavoro, oppure per fare fronte alle esigenze occupazionali legate a competenze di nicchia, sembra essenziale identificare gli elementi che dovrebbero essere alla base della creazione di tali programmi, al fine di consentire loro di trattare in maniera equa i lavoratori coinvolti.

78. La sfida è assicurare che i lavoratori che emigrano nel quadro di questi regimi non siano ingiustamente svantaggiati. Un lavoratore migrante permanente può rivendicare gli stessi diritti al lavoro di un cittadino del Paese di accoglienza. Al contrario, un lavoratore migrante temporaneo soggetto ad un regime particolare è, per definizione, soggetto a condizioni di lavoro che possono mettere in discussione la parità di trattamento nella pratica. Quando i lavoratori migranti sono predominanti in un settore di attività o professione, non esiste uno strumento nazionale di confronto; può quindi rivelarsi necessario concepire dei meccanismi fondati sul principio di protezione o di benefici equivalenti, in cui applicare misure quali il salario minimo nazionale. In ogni caso, bisogna respingere senza alcuna ambiguità l'idea erronea secondo cui è sufficiente offrire ai lavoratori migranti una remunerazione e delle condizioni di lavoro migliori rispetto a quelle del loro Paese d'origine per ritenere che la situazione sia soddisfacente.

79. È altresì importante prendere atto di una realtà, ovvero che gli inconvenienti affrontati dai lavoratori migranti non sono sempre ed interamente attribuibili al loro status speciale o temporaneo. Alcuni lavoratori migranti permanenti affrontano problemi particolari, devono persino affrontare la discriminazione ed i pregiudizi diretti, anche se tali atti sono illegali. In pratica, i lavoratori migranti sono

⁶ OCSE: *International Migration Outlook 2008*, Part II: Management of low-skilled labour migration.

generalmente concentrati in posti di lavoro poco qualificati e mal pagati, come ad esempio nel settore alberghiero e della ristorazione, delle cure sanitarie, dell'agricoltura, dell'edilizia, della pesca, della fabbricazione di prodotti di bassa gamma, e del lavoro domestico. In media, il 16 per cento dei lavoratori migranti occupa posti di lavoro poco qualificati, contro il 7 per cento dei lavoratori nazionali. Questo divario non può essere attribuito al loro basso livello di istruzione e di formazione, visto che i dati disponibili indicano che i lavoratori migranti sono spesso sovraqualificati.

80. Bisogna altresì riconoscere che una parte della manodopera migrante — certamente poco numerosa — gode di condizioni e di uno status privilegiato sul mercato del lavoro, trattandosi di lavoratori selezionati tramite un reclutamento internazionale grazie alle loro competenze rare e ricercate. Questi lavoratori immigrati beneficiano anche dell'uguaglianza sul posto di lavoro e di condizioni preferenziali in vista di una sistemazione permanente nel Paese. Ciononostante, essi rappresentano una sfida politica di altro tipo: la fuga di cervelli di un importante capitale umano di cui i loro Paesi d'origine avrebbero bisogno. I fattori di emigrazione comprendono l'assenza o la penuria di posti di lavoro, salari bassi e cattive condizioni di lavoro, che incitano molti lavoratori a cercare fortuna altrove. In questi casi, ciò può rappresentare una forma di ingiustizia per i Paesi d'origine che hanno investito fortemente nella loro formazione nell'ambito del sistema dell'istruzione. Inoltre, le prospettive di sviluppo di questi Paesi possono essere gravemente compromesse in ragione della loro partenza, che rappresenta un trasferimento piuttosto che una condivisione della prosperità.

Il ruolo dei governi

81. I governi determinano il quadro giuridico nazionale delle migrazioni di manodopera. Molti tra loro siglano accordi bilaterali, ed altri considerano la migrazione come una dimensione dei processi di integrazione regionale. Essi possono ugualmente cooperare nel quadro del sistema multilaterale per migliorare la governance della migrazione a livello mondiale. Nel 2004, l'OCSE⁷ ha registrato 176 accordi di cooperazione in vigore tra i suoi stati membri. L'ILO ha avviato un esame degli accordi bilaterali per comprendere al meglio la loro portata e valutarne il contenuto; ad oggi ne ha analizzati 160, in Europa e in Asia. L'obiettivo è quello di identificare gli accordi che contengono meccanismi efficaci di attuazione, e di trarre le conclusioni in merito ai dispositivi che migliorano i risultati delle politiche migratorie.

82. Similmente, i processi di integrazione regionale e sub-regionale che si sviluppano in tutte le regioni del mondo trattano i problemi di migrazione, ognuno a modo proprio e a diversi livelli. Il sistema più avanzato è quello dell'Unione europea, che stabilisce il principio della libera circolazione dei lavoratori all'interno dei suoi 28 Stati Membri. L'applicazione di questo principio continua a suscitare dibattiti politici, soprattutto in ragione delle difficoltà di numerosi mercati del lavoro europei e delle preoccupazioni espresse di fronte a quello che è stato definito il «turismo sociale», ovvero i migranti che abuserebbero del regime di previdenza sociale degli altri Paesi. Ciononostante, l'esperienza europea rappresenta il migliore esempio di un mercato del lavoro regionale unificato, che ha dimostrato tutto il suo potenziale nel

⁷ OCSE: *Migration for employment: Bilateral agreements at a crossroads*, Parigi, 2004.

contribuire ad attenuare i forti tassi di disoccupazione in alcuni Paesi, aprendo prospettive di impiego, soprattutto ai giovani, in altri Paesi.

83. L'Associazione delle Nazioni del Sudest Asiatico (ASEAN), con circa 6,5 milioni di migranti intra-ASEAN, ha invocato la libera circolazione di manodopera qualificata nel suo modello economico, e ha un forum tripartito sul lavoro da migrazione per sviluppare le migliori prassi. Nelle Americhe, il Mercato comune del Sud (MERCOSUR), il Sistema di integrazione centroamericana (SICA), la Comunità andina (CAN) e la Comunità dei Caraibi (CARICOM) hanno sviluppato politiche sub-regionali che affrontino i diritti dei lavoratori migranti, e sono corroborati da organi consultivi ed organismi di consulenza del lavoro. In Africa, vari enti sub-regionali, tra cui la Southern African Development Community (SADC), la Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS) e la Comunità dell'Africa orientale (EAC), hanno affrontato diversi aspetti della politica migratoria, mentre l'ILO sta lavorando a stretto contatto con l'Unione africana per sviluppare approcci regionali come area politica chiave per il vertice straordinario di Ouagadougou +10 di quest'anno sull'occupazione e la eradicazione della povertà in Africa.

84. Questi processi regionali e sub-regionali si distinguono per il loro approccio politico globale in merito alle questioni legate alla migrazione, e ciò traduce una volontà di facilitare le migrazioni di manodopera di quadro di circuiti definiti, tramite mezzi diversi — esenzione dell'obbligo di visto, riconoscimento reciproco delle qualifiche e trasferibilità dei diritti di previdenza sociale-, considerati come parte integrante dei vantaggi di un'integrazione economica maggiore, anche in un momento in cui, a livello globale, le politiche di migrazione interregionale sembrano essere oggetto di restrizioni. Questo non è l'unico ambito politico in cui un approccio regionale e sub-regionale sembra offrire prospettive migliori rispetto alle istituzioni multilaterali.

... e delle agenzie private

85. Nel quadro delle politiche pubbliche definite singolarmente o collettivamente da parte dei governi, le agenzie private giocano un ruolo importante, addirittura predominante, come intermediari sul mercato del lavoro, reclutando lavoratori per offrire loro posti di lavoro all'estero. Non oltre un decennio fa, le agenzie di lavoro private (a pagamento) che reclutavano lavoratori in un Paese per offrire loro posti di lavoro all'estero erano soprattutto un fenomeno asiatico, particolarmente attivo lungo l'asse di migrazione verso i Paesi del Golfo. Oggi è divenuta una realtà mondiale del mercato del lavoro. Nel 2011, c'erano circa 140.000 agenzie di collocamento private, il 61 per cento delle quali in Asia e nel Pacifico, anche se non tutte erano coinvolte in attività transfrontaliere. Ogni anno, dal 1999 al 2003, circa il 40 per cento dei lavoratori migranti del Bangladesh, e, nel 2004, il 75 per cento di quelli provenienti dallo Sri Lanka, si è avvalso dei servizi di tali agenzie⁸.

86. Vi sono prove sostanziali degli abusi generalizzati commessi da tali agenzie, che vanno dal percepimento di commissioni eccessive — persino esorbitanti — a disinformazione ed inganni sulla natura e sulle condizioni salariali dei posti di lavoro

⁸ T. Siddiqui: «Protection of Bangladeshi migrants through good governance» e L.K. Ruhunage: «Institutional monitoring of migrant recruitment in Sri Lanka», in C. Kuptsch (dir.), *Merchants of Labour*, ILO/International Institute of Labour Studies, Ginevra, 2006, pp. 74 e 56.

proposti ai lavoratori migranti, che dal canto loro non avevano mezzi per affrontare questi intermediari poco scrupolosi quando si trovavano in condizioni di difficoltà una volta arrivati a destinazione. Queste situazioni possono dare luogo a casi di sfruttamento estremo, ad esempio laddove il lavoratore si fosse indebitato pesantemente per far fronte alle spese di reclutamento. Prendendo atto della situazione, il Direttore Generale dell'Organizzazione Mondiale per le Migrazioni (OIM) ha commentato: «La situazione attuale è molto ingiusta per i lavoratori migranti. Le spese di reclutamento folli li rendono vulnerabili all'abuso e alla tratta, e dobbiamo cambiare questa situazione»⁹.

87. La questione che si pone è sapere come eliminare questi abusi. Vi è stato un vasto dibattito in seno all'ILO in merito al ruolo di mediazione delle agenzie per l'impiego private; l'ILO ha adottato norme che consentono di garantire che le loro attività producano risultati positivi. Queste questioni restano controverse ma, data la gravità delle questioni sollevate dalle loro attività internazionali, è evidente la necessità di riesaminare la loro azione ed i loro mezzi, e di regolarle al meglio.

88. All'inizio di quest'anno, l'Organizzazione Internazionale dei Datori di Lavoro (OIE) e l'OIM hanno lanciato un'iniziativa internazionale volta a promuovere il reclutamento etico dei lavoratori migranti grazie ad un processo di certificazione volontaria. Anche l'ILO ha lanciato la propria Iniziativa di Reclutamento Equo, che potrebbe fungere da catalizzatore al momento dell'analisi delle eventuali misure aggiuntive necessarie.

⁹ OIM: «IOM, IOE join forces to combat unethical recruitment of migrant workers», Ginevra, 14 gen. 2014.

Capitolo 3

Verso una migrazione equa

89. È ampiamente riconosciuto che la migrazione rientra tra le priorità politiche a livello mondiale, e potrebbe assumere una rilevanza persino maggiore in futuro. Il sistema multilaterale è ben equipaggiato per rispondere alle sfide poste dalla migrazione? Quale dovrebbe essere il ruolo dell'ILO in seno a tale sistema?

Migrazione e multilateralismo: Collaborazione o approccio individuale?

90. L'aspetto rilevante delle attività multilaterali in materia di migrazione è il loro alto livello di frammentazione istituzionale. Il Gruppo Mondiale sulle Migrazioni (GMG) è stato creato nel 2006 dietro una raccomandazione della Commissione Mondiale sulle migrazioni internazionali, istituita dal Segretario Generale dell'ONU. Si tratta di un gruppo inter-agenzia che raggruppa 16 entità, 14 delle quali appartenenti al sistema delle Nazioni Unite, a cui si sono aggiunte la Banca Mondiale e l'OIM. La Commissione Mondiale aveva considerato la creazione di una nuova istituzione specializzata (l'Organizzazione Mondiale delle Migrazioni), ma ha poi deciso che quest'ultima rappresentasse un obiettivo a lungo termine, mentre il GMG avrebbe potuto offrire una risposta adeguata nell'immediato.

91. Sempre nel 2006, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha intrapreso un primo Dialogo di alto livello sulle migrazioni internazionali e lo sviluppo, il cui risultato principale è stata la creazione del Forum mondiale sulle migrazioni internazionali e lo sviluppo GFMD, coinvolto in un processo governativo informale, volontario e non vincolante, che opera al di fuori dell'ONU ma a cui è legato tramite il Rappresentante speciale del Segretario Generale sulle migrazioni internazionali e lo sviluppo. Il GFMD, il cui mandato specifico è quello di promuovere la comprensione e la cooperazione sull'interrelazione tra migrazione e sviluppo, ha tenuto la sua prima riunione in Svezia nel maggio 2014. I risultati delle sue sessioni saranno noti nel momento in cui la Conferenza esaminerà il presente rapporto.

92. Nel frattempo, l'Assemblea Generale ha tenuto nell'ottobre 2013 un secondo Dialogo di Alto Livello sulle migrazioni internazionali e lo sviluppo, che ha portato all'adozione di una dichiarazione di consenso ampiamente considerata come pietra miliare nell'approccio del sistema multilaterale in materia di migrazioni. Tale dichiarazione è degna di nota particolarmente per le sue disposizioni in merito ai futuri processi multilaterali e alle priorità politiche principali.

93. I principali punti del processo previsti dalla dichiarazione sono i seguenti:

- ❑ decisione di lavorare all'elaborazione di un programma efficace ed inclusivo sulle migrazioni internazionali, che integri lo sviluppo ed il rispetto dei diritti dell'uomo grazie al miglioramento dei risultati delle istituzioni e quadri esistenti, e ad una partnership più efficace con tutte le parti in causa;
- ❑ appello al rafforzamento della cooperazione tra tutti gli organi ed organizzazioni competenti, i membri del GMG ed il Rappresentante Speciale del Segretario Generale, in vista dell'adozione di un approccio coerente, globale e coordinato;
- ❑ necessità di rafforzare la sinergia tra i governi e la società civile; e
- ❑ appello ad esaminare le questioni della migrazione e a riconoscere la mobilità umana come un fattore chiave per lo sviluppo sostenibile in vista dell'elaborazione dell'ordine del giorno del Programma di sviluppo dell'ONU per il post-2015.

94. La dichiarazione traduce una volontà di migliorare gli accordi multilaterali esistenti in materia di migrazione, piuttosto che rivederne la struttura. Questa scelta si rivela importante, alla luce dei dibattiti sull'argomento nel corso dell'ultimo decennio, ma anche in ragione delle sfide evidenti che suppongono un'azione efficace in seno alle strutture istituzionali attuali.

95. Queste sfide riguardano soprattutto il fatto che il GMG raggruppa numerosi membri che, tenuto conto dei loro rispettivi mandati e responsabilità, affrontano le questioni della migrazione con prospettive molto diverse, accordando quindi diversi livelli di priorità e dedicandovi risorse diverse. Inoltre, la coerenza ed il coordinamento richiesti nell'ambito della dichiarazione devono essere ottenuti malgrado l'assenza di un segretariato permanente del GMG. L'OIM — unica organizzazione ad avere come mandato esclusivo le migrazioni — avrebbe potuto assumere la guida delle operazioni o, eventualmente, giocare un ruolo di rilievo, ma ciò sollevava qualche difficoltà visto che non si tratta di un'organizzazione appartenente al sistema delle Nazioni Unite. Similmente, il fatto che il GFMD sia un organismo volontario e non vincolante delle Nazioni Unite ha suscitato alcuni dubbi in merito al suo impatto potenziale e reale come quadro dell'elaborazione di un'agenda efficace ed inclusiva così come richiesto dalla dichiarazione.

96. In ogni caso, le politiche frammentarie ed per alcuni versi atipiche tramite cui la comunità internazionale tratta le questioni delle migrazioni si prestano a diverse interpretazioni. La più evidente è che queste politiche non sono che la somma delle esperienze negative del passato. Alcuni vi leggono il rifiuto di multilateralismo da parte di alcuni governi, molto legati alle loro prerogative di sovranità nazionale. Altri stimano che esse riflettano una strumentalizzazione ingiustificata delle migrazioni, percepita esclusivamente come un motore di crescita economica. Il luogo che sarà riservato alla migrazione nel Programma di sviluppo dell'ONU post-2015 potrebbe offrire al sistema multilaterale una nuova occasione per rafforzare la sua capacità di raccogliere le sfide che emergono in questo contesto.

97. Parallelamente, l'ILO deve ridefinire il proprio ruolo nel quadro degli accordi multilaterali esistenti, sia che vengano considerati efficaci o meno per raggiungere gli obiettivi fissati, e precisare in che modo intende esercitare il proprio ruolo per ottimizzare la propria azione. Nel fare ciò, l'ILO dovrà mettere a frutto i due

strumenti unici che può attuare a tal fine, come anche per tutti gli altri mandati che le sono conferiti: le norme internazionali del lavoro ed il tripartismo.

Il ruolo dell'ILO: norme e tripartismo

98. La dichiarazione adottata in occasione del secondo dialogo di alto livello contiene numerosi riferimenti a temi che rivestono particolare importanza per quanto attiene al mandato e all'azione dell'ILO:

- ❑ riaffermazione della necessità di promuovere e proteggere efficacemente i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali di tutti i migranti;
- ❑ accento posto sulla necessità di rispettare e promuovere le norme internazionali del lavoro, e di rispettare i diritti dei migranti sul loro posto di lavoro;
- ❑ riconoscimento della necessità di trattare le migrazioni irregolari nel pieno rispetto dei diritti umani;
- ❑ reiterazione dell'impegno a lottare contro la tratta, a proteggere le vittime e i lavoratori migranti contro lo sfruttamento;
- ❑ necessità di prestare attenzione ai bisogni specifici delle donne, degli adolescenti e dei bambini migranti; e
- ❑ fare appello agli Stati Membri per cooperare sui programmi di mobilità e, per quanto concerne l'impatto della migrazione dei lavoratori altamente qualificati, necessità di analizzare la migrazione circolare.

99. È evidente che la dichiarazione rifletta l'idea secondo cui i migranti ed il loro lavoro svolgano un ruolo fondamentale nello sviluppo; afferma la necessità di un approccio normativo fondato sui diritti in materia di migrazione e di sviluppo; riconosce chiaramente che la migrazione è un fenomeno intimamente legato al lavoro e, per quanto concerne i partner e l'interazione con tutte le parti in causa e la società civile, apre nuovi spazi ad un pieno contributo delle organizzazioni datoriali e dei lavoratori.

100. Come osservato in via preliminare, tutte le Convenzioni e le Raccomandazioni dell'ILO sono applicabili ai lavoratori migranti a meno che non contengano una esplicita dichiarazione contraria. Vi sono buone ragioni per concentrarsi in particolare su quegli strumenti che affrontano la migrazione in modo specifico: la Convenzione (n. 97) sui lavoratori migranti (riveduta) del 1949, e la Convenzione (n. 143) sui lavoratori migranti (disposizioni complementari) del 1975, nonché la Convenzione (n. 181) sulle agenzie per l'impiego private del 1997.

101. La Convenzione n. 143 integra la Convenzione n. 97. Entrambi gli strumenti stabiliscono con forza i principi fondamentali di pari opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti nelle aree individuate, mentre la Convenzione n. 97 fornisce una guida dettagliata negli allegati in materia di assunzioni, sistemazione e le condizioni di lavoro dei migranti per l'occupazione assunti sulla base di accordi di governo ed altro. La Convenzione n. 143 affronta le condizioni di abuso, con particolare attenzione alla soppressione dei «movimenti clandestini» dei lavoratori e i procedimenti giudiziari nei confronti del «traffico di manodopera». La Convenzione n. 181 si distingue particolarmente per il suo divieto nei confronti delle agenzie di

collocamento private di addebitare, direttamente o indirettamente, eventuali costi o spese per i lavoratori, e prevede che, in caso di reclutamento internazionale, gli Stati membri debbano prendere in considerazione accordi bilaterali per evitare abusi e pratiche fraudolente.

102. In aggiunta a queste Convenzioni dell'ILO, la Convenzione delle Nazioni Unite del 1990 sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri della loro famiglia definisce, tra l'altro, le misure che gli Stati sono tenuti ad adottare. Il principio di parità di trattamento, al centro di questa Convenzione, trova applicazione in una gamma di casi molto maggiore rispetto agli strumenti dell'ILO.

103. Incontestabilmente, la comunità internazionale dispone nell'ambito delle migrazioni di una base normativa sufficiente per adottare un approccio basato sul diritto, di cui le norme del lavoro rappresentano un elemento importante. Ci si può tuttavia interrogare sull'efficacia e l'influenza reale di tali norme, e chiedersi se esse sono adatte alle caratteristiche delle migrazioni contemporanee.

104. Una misura di efficacia è la ratifica. La Convenzione n. 97 è stata ratificata da 49 Stati membri, e la Convenzione n. 143 da 23, e vi è un elevato grado di coincidenza tra gli Stati che hanno ratificato ciascuna di esse. Nel frattempo, la Convenzione n. 181 è stata ratificata da 28 Stati membri. Il totale per la Convenzione delle Nazioni Unite è di 47 Stati membri, di cui solo 14 hanno ratificato una o entrambe le convenzioni ILO che affrontano specificatamente la migrazione. Nel caso della Convenzione delle Nazioni Unite, la preponderanza dei Paesi d'origine tra coloro che hanno ratificato il documento è pesante quanto l'assenza dei principali Paesi d'accoglienza; non ci sono ratifiche da parte di Europa occidentale, Nord America e Medio Oriente.

105. L'andamento delle ratifiche nel corso del tempo non offre indicazioni sul fatto che la situazione possa migliorare in modo significativo in futuro. Nel caso della Convenzione n. 97, per esempio, 37 ratifiche sono state registrate nei primi 40 anni dalla sua adozione, vale a dire fino al 1989, e solo 12 negli ultimi 25 anni, di cui nove da parte di nuovi Stati membri. Per quanto concerne la Convenzione n. 143, ci sono state solo cinque ratifiche in questo secolo, la più recente nel 2007, in cui tutte tranne due provenienti da nuovi Stati membri.

106. Gli schemi e la natura delle migrazioni sono evoluti in maniera sostanziale dall'adozione delle due convenzioni dell'ILO sull'argomento; ciò, unito al basso numero di ratifiche, solleva un interrogativo: questi strumenti rispondono in maniera adeguata alle esigenze della Dichiarazione del 2008 sulla giustizia sociale per una globalizzazione equa secondo cui le politiche di elaborazione delle norme dovrebbe migliorare la pertinenza delle attività dell'ILO nel mondo del lavoro? Bisognerà attendere il prossimo esercizio di esame delle norme per condurre un'analisi approfondita al riguardo, ma si può sin d'ora ricordare che, quando ha condotto il suo ultimo studio sull'argomento (1999), la commissione di esperti ha concluso che «bisogna fare ancora molto a livello internazionale per rimediare alla situazione dei lavoratori migranti», rilevando che «molti lavoratori migranti sono privi di qualunque protezione internazionale». La Commissione ha esaminato l'alternativa possibile, ovvero di mantenere lo status quo normativo, poiché gli Stati Membri sono reticenti in merito alla ratifica degli strumenti internazionali sulla migrazione «per quanto flessibili», conducendo una campagna vigorosa di promozione al fine di rimediare alle difficoltà evidenziate, e rivedendo le convenzioni 97 e 143 unendole in un unico strumento.

107. L'attività normativa dell'ILO permette di introdurre il valore aggiunto del tripartismo nel processo di miglioramento delle politiche e delle pratiche in materia di migrazione, poiché le convenzioni direttamente coinvolte, ed altre, menzionano espressamente il ruolo delle organizzazioni datoriali e dei lavoratori, ed esigono che vengano consultate su alcune questioni. Esistono molti altri ambiti in cui queste organizzazioni hanno manifestato la loro volontà e capacità di impegnarsi ed intervenire, come l'iniziativa dell'OIE sul reclutamento etico già menzionato precedentemente. È anche possibile citare a tal proposito le attività della Confederazione Internazionale dei Sindacati (CIS) e delle organizzazioni ad essa affiliate, tra cui la promozione della cooperazione intersindacale lungo i percorsi delle migrazioni, rappresentare i lavoratori migranti sul posto di lavoro, e controllare la protezione dei loro diritti nella legislazione.

108. In seno al SADC, le parti sociali prendono parte alle discussioni sui lavoratori migranti all'interno dei comitati incaricati delle questioni del lavoro e dell'occupazione. L'anno scorso uno dei comitati tripartiti della comunità ha esaminato i temi prioritari ed ha convenuto che dovrebbe elaborare una politica quadro sull'argomento. Un gruppo di lavoro è stato incaricato di elaborare un progetto e di presentarlo ai ministri per riceverne approvazione.

109. Negli Stati Uniti, l'American Federation of Labor e il Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), assieme alla Camera di Commercio, hanno negoziato un accordo che è stato integrato in un progetto di legge attualmente all'esame del Congresso, che autorizza i datori di lavoro a chiedere l'inserimento di lavoratori migranti (che detengono il visto W) tra la loro forza lavoro, consentendo ai migranti di ricevere una certa protezione, consentendo loro di richiedere lo status di immigrante regolare dopo qualche anno. I sindacati e i datori di lavoro del settore agricolo hanno negoziato un accordo simile nel quadro dell'Agricultural Job Opportunities, Benefits and Security Act (AgJOBS).

110. In Europa, la Confederazione Europea dei Sindacati (CES) ha organizzato recentemente un seminario a Torino al fine di rafforzare la sua rete sulla migrazione in Europa, ed elaborare una serie di attività volte a riorientare il suo programma d'azione per i lavoratori migranti. L'idea è quella di ridefinire il vissuto migratorio in Europa grazie ad un approccio basato sui migranti e sui loro diritti.

111. È necessario capitalizzare queste iniziative, soprattutto alla luce delle preoccupazioni espresse a più riprese, secondo cui le attività del sistema multilaterale, soprattutto nel quadro del GFMD e del GMG, sottovalutano il contributo potenziale e necessario delle parti sociali, offrendo loro poco spazio o ignorando il loro contributo. Anche in questo caso, spetta all'ILO promuovere il tripartismo.

Orientamenti futuri

112. La riunione tecnica tripartita sulle migrazioni di manodopera tenutasi nel novembre 2013 ha consentito di definire degli orientamenti importanti per l'azione futura dell'ILO in questo settore, ed ha messo in luce il forte sostegno politico in merito al rafforzamento delle proprie attività in materia.

113. Quando il Consiglio di amministrazione ha adottato il rapporto della riunione tecnica tripartita nel marzo 2014, così come in altre occasioni, molti intervenenti

hanno invitato chiaramente l'ILO ad inserire espressamente la migrazione tra le priorità dei suoi programmi futuri. Il Consiglio di amministrazione avrà occasione di tornare sull'argomento nel corso della seduta del novembre 2014, quando avrà luogo l'analisi del programma e del bilancio preventivo per il 2016-17 e del Quadro delle politiche strategiche, di cui potrà discutere alla luce dei dibattiti della Conferenza sul presente rapporto. Sulla base di questo approccio, i delegati potrebbero indicare come, a loro avviso, l'ILO potrebbe massimizzare l'impatto della sua azione in materia di migrazione.

114. La Riunione tecnica tripartita sulle migrazioni della manodopera ha già affermato l'intento del Bureau relativo ad un ambito di lavoro generale in 32 punti d'azione rientranti nei titoli seguenti: considerazioni generali; follow-up del secondo Dialogo di alto livello e dibattito sullo sviluppo per il post-2015; protezione efficace dei lavoratori migranti; valutazione seria delle esigenze del mercato del lavoro; riconoscimento delle competenze e certificazione; cooperazione internazionale e dialogo sociale in grado di favorire una buona governance della mobilità e delle migrazioni di manodopera. Inoltre, il Quadro multilaterale dell'ILO per le migrazioni del lavoro, 2006, fissa i principi e le linee-guida per un approccio globale non vincolante, basato sui diritti.

115. La Conferenza può offrire l'orientamento strategico, la forza e la priorità necessarie alle attività future dell'ILO, definendo i contorni di un programma di migrazione equo, che potrebbe divenire una priorità nei suoi prossimi esercizi. Per fare ciò, dovrà prendere in considerazione le proposte seguenti, ed identificare nuove aree d'azione.

1. Promuovere il lavoro dignitoso nei Paesi d'origine, e l'aiuto al ritorno dei lavoratori migranti

116. La creazione di un maggior numero di posti di lavoro dignitosi nei Paesi d'origine è un aspetto essenziale del problema, affinché la migrazione resti una scelta e non un obbligo. Essa rappresenta un elemento fondamentale per lo sviluppo sostenibile. I lavoratori migranti contribuiscono in maniera sostanziale a questo obiettivo: si stima che abbiano inviato circa 404 miliardi di dollari nel loro Paese nel 2013, pari a tre volte l'importo del finanziamento pubblico per lo sviluppo (125,6 miliardi di dollari nel 2012)¹. Le rimesse verso i Paesi fragili e colpiti da conflitto rappresenta cinque volte il totale degli aiuti esteri, degli investimenti stranieri diretti, e delle altre fonti di finanziamento internazionale². È necessario controllare che i lavoratori migranti possano trasferire tali fondi in tutta sicurezza e ad un costo minimo, ed esaminare come potrebbero essere utilizzati in maniera ottimale per favorire l'occupazione e lo sviluppo.

117. Similmente, l'esperienza e le competenze acquisite dai lavoratori migranti possono contribuire considerevolmente allo sviluppo del loro Paese nel momento in cui vi fanno ritorno. Il Primo Ministro della Somalia ha sottolineato questo aspetto in occasione della sua visita all'Organismo direttivo nel marzo 2014, descrivendo gli sforzi profusi dal suo governo per far tornare nel Paese i membri della diaspora somala dispersi in tutto il mondo, ed ha sottolineato il loro importante contributo potenziale al miglioramento delle prospettive occupazionali. L'ILO potrebbe

¹ OCSE: «Aid to poor countries slips further as governments tighten budgets», 3 apr. 2013.

² Banca mondiale: *Migration and Development Brief* n. 22: «Migration and remittances: recent developments and outlook», apr. 2014.

esercitare un ruolo importante in proposito, soprattutto tramite la promozione della creazione delle piccole imprese.

2. Formulare i programmi di migrazione regolare ed equa nel quadro dei processi di integrazione regionale

118. Gli Stati Membri dovranno decidere in merito alla natura e al grado di mobilità della manodopera che desiderano incorporare nel processo di integrazione a cui partecipano. Ciò può andare da misure di grande respiro volte a promuovere la libera circolazione dei lavoratori, ad iniziative più limitate basate su questioni specifiche, come ad esempio il diritto alla previdenza sociale, il riconoscimento delle qualifiche, ecc. In ogni caso, l'ILO dovrebbe essere in grado di fornire assistenza e pareri basati sulle prassi ottimali in merito, e sulle disposizioni delle norme in vigore.

3. Promozione degli accordi bilaterali volti ad una migrazione regolamentata ed equa tra Stati Membri

119. Il lavoro di raccolta ed analisi dei numerosi accordi già siglati dagli Stati Membri per regolamentare la circolazione dei lavoratori dovrebbe rappresentare la base di una maggiore cooperazione in questo settore, al fine di promuovere prassi eque di migrazione.

120. Abbiamo già sottolineato il fatto che le migrazioni rientrano sempre più nel quadro di programmi che prevedono flussi temporanei o circolari di lavoratori, o movimenti di lavoratori in possesso di competenze particolari. Questi programmi sollevano importanti interrogativi, soprattutto in merito alle disposizioni fondamentali per assicurare un trattamento dignitoso ai lavoratori, e prendere in considerazione gli interessi dei Paesi d'origine e di destinazione. L'ILO dovrebbe definire i propri principi in merito, e rafforzare la propria capacità di contribuire alla formulazione di tali programmi.

4. Attuare processi di reclutamento equi

121. L'intervento frequente delle agenzie private nei processi di reclutamento dei lavoratori è stato troppo spesso oggetto di gravi abusi.

122. È fondamentale raddoppiare gli sforzi in merito e rafforzare la cooperazione con i governi per regolamentare le attività di tali agenzie ed offrire ai lavoratori vittime di abusi alcune strade di che consentano loro di agire. L'ILO dovrebbe mettere i propri servizi in questo contesto a disposizione degli Stati Membri.

123. L'ILO riceve un numero crescente di richieste di chiarimento sulla nozione di «prassi eque di reclutamento³», e la riunione tecnica sulle migrazioni di manodopera ha invitato a formulare orientamenti sulla promozione delle prassi di reclutamento conformi alle norme internazionali del lavoro. Le preoccupazioni della comunità internazionale sono cresciute per quanto concerne le pratiche di reclutamento abusive e fraudolente, che colpiscono soprattutto i lavoratori migranti, sfociando in situazioni di tratta e di lavoro forzato.

³ *Report of the discussion*, Tripartite Technical Meeting on Labour Migration (Ginevra, 4-8 nov. 2013).

124. L'iniziativa di reclutamento equo summenzionata rappresenta una risposta a questo problema. Si tratta di un'iniziativa interministeriale i cui obiettivi principali sono i seguenti:

- ❑ rafforzare la conoscenza globale sulle prassi di reclutamento a livello nazionale ed internazionale;
- ❑ rafforzare la legislazione, le politiche, ed i meccanismi di attuazione della Convenzione 181, così come di altre norme dell'ILO;
- ❑ promuovere le norme e le prassi commerciali eque; e
- ❑ favorire il dialogo sociale e le partnership, e promuovere le prassi ottimali nei diversi settori di attività ed oltre.

125. L'ILO definirà gli orientamenti ed i punti di riferimento per migliorare i regolamenti a livello globale e per rafforzare la loro attuazione, sulla base delle norme internazionali del lavoro. Incoraggerà la ratifica della Convenzione 181, collaborando parallelamente con le parti in causa, al fine di definire meccanismi efficaci di attuazione, indipendentemente dal livello di ratifica di questo strumento.

5. Contrastare le situazioni inaccettabili

126. I problemi vissuti da molti lavoratori migranti sui mercati del lavoro sono ben noti. In casi estremi, si tratta di violazione dei diritti fondamentali inalienabili di cui devono godere tutti i lavoratori. Queste violazioni danno vita anche a vuoti dei meccanismi di protezione, ma possono prodursi anche quando il regime di migrazione è concepito male, portando all'abuso.

127. Tenuto conto delle sue responsabilità nella promozione dell'esercizio universale dei suoi principi e dei diritti fondamentali del lavoro, soprattutto in favore degli attori più vulnerabili del mondo del lavoro, l'ILO deve affermare il suo ruolo proattivo e lavorare allo sradicamento dei trattamenti e delle condizioni di lavoro inaccettabili di cui sono vittime i lavoratori migranti.

6. Attuare un approccio basato sui diritti

128. L'ILO ha una responsabilità particolare per quanto concerne le questioni della migrazione, ovvero promuovere un approccio fondato sui diritti. Le convenzioni 97 e 143 sono particolarmente pertinenti a tal proposito. L'evoluzione della natura delle migrazioni nel corso dei decenni successivi all'adozione della Convenzione e il livello e le tendenze della ratifica sollevano un interrogativo legittimo: le norme attuali dell'ILO offrono una base sufficientemente solida per attuare questo approccio, indispensabile in materia di migrazione?

129. Se le convenzioni esistenti sono ritenute sufficienti, l'ILO potrà concentrare i propri sforzi sulla loro promozione. Al contrario, laddove tali norme debbano essere modernizzate o rafforzate, magari tramite una commissione di esperti, l'ILO dovrà definire le modalità di tale riforma.

7. Contribuire al rafforzamento di un'agenda multilaterale basata sui diritti in materia di migrazione

130. L'ILO ha già ricevuto precise direttive sulla collaborazione che dovrebbe avviare con le proprie organizzazioni al fine di rafforzare l'azione del sistema

multilaterale in materia di migrazione, orientando verso un approccio fondato sui diritti. Alcuni di questi orientamenti sono legati alla presidenza del GMG nel 2014, ma è evidente che il suo contributo dovrà andare ben oltre, ed essere formulato in un quadro multilaterale in rapida evoluzione. Inizialmente, l'esito del settimo GFMD e poi del modo in cui la migrazione verrà affrontata nell'agenda post-2015 determineranno le modalità del suo intervento. In qualità di presidente attuale del GMG, l'ILO può esercitare un impulso ai gruppi di lavoro formulando proposte relative all'integrazione della migrazione nei processi internazionali di sviluppo conformemente al Programma quadro delle Nazioni unite sull'aiuto allo sviluppo. È un esempio delle iniziative che i governi e gli organismi partner considerano già come un contributo sostanziale.

131. Alla luce di questi sviluppo, l'ILO dovrebbe impegnarsi a partecipare attivamente alle attività del sistema multilaterale al fine di contribuire al progresso del suo programma sulla migrazione e di quello del sistema multilaterale nel suo insieme.

8. Tripartismo, rafforzamento della conoscenza e delle capacità: questioni trasversali

132. L'ILO dovrebbe sottolineare il ruolo del tripartismo ed integrarlo in tutte le sue attività in materia di migrazione, e promuoverlo in quelle degli altri partner.

133. Inoltre, conformemente ad uno degli obiettivi generali del suo processo di riforma, l'ILO deve rafforzare la sua base di informazioni e di dati statistici sulla migrazione. Ciò consentirà di affinare ed approfondire le proprie ricerche ed analisi, contribuendo al miglioramento della consulenza strategica offerta su una base di dati solida. Ciò aiuterà altresì a migliorare i servizi di rafforzamento delle capacità offerti, soprattutto basandosi sulle possibilità offerte dal Centro internazionale di formazione di Torino.

Allegato

Flussi migratori tra regioni del mondo e all'interno delle singole regioni (in centinaia di migliaia)

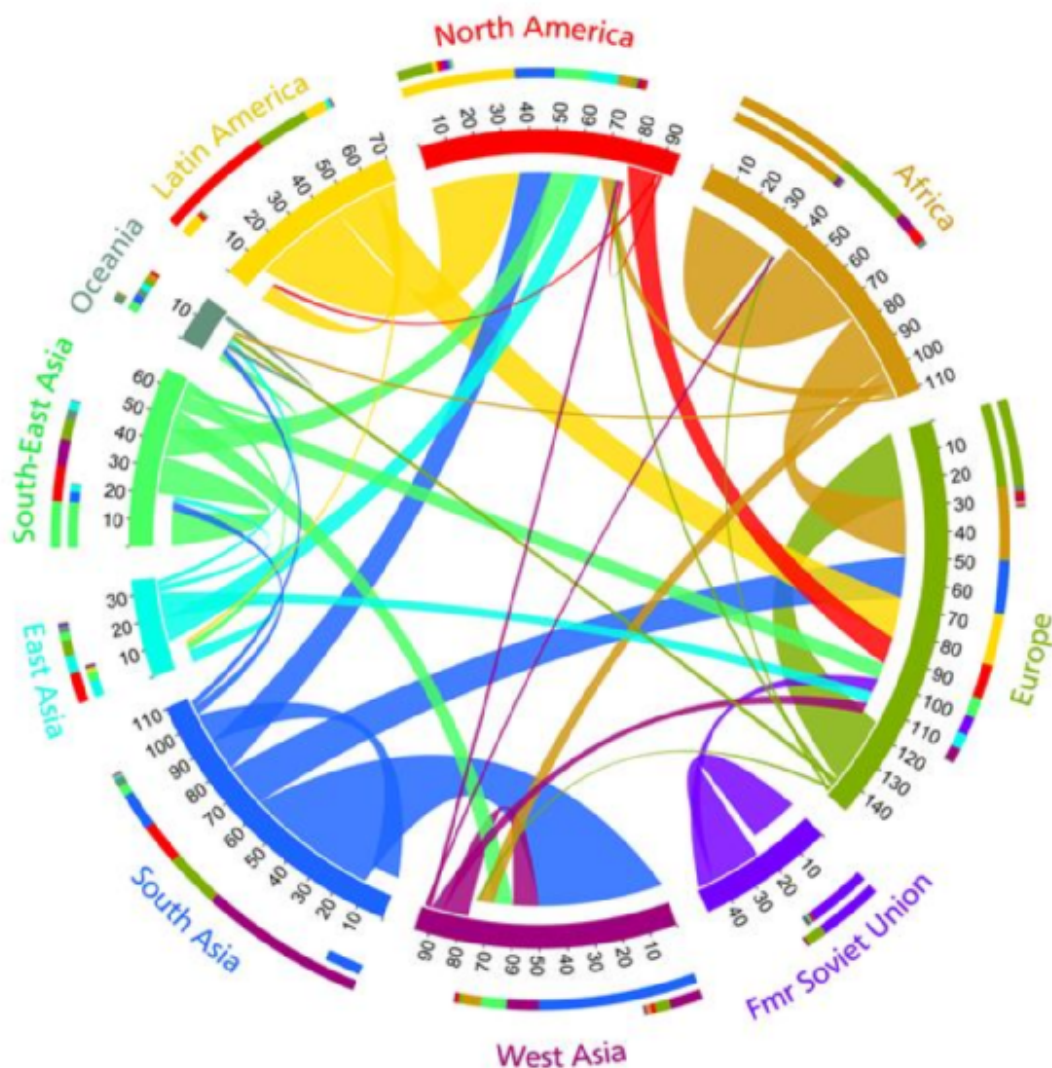


Grafico di Nikola Sander. Dati: G.J. Abel et N. Sander: «Quantifying Global International Migration Flows», in *Science*, vol. 343, 28 marzo 2014.

Il grafico indica soltanto i flussi di almeno 140.000 migranti. Gli archi che partono immediatamente dalla circonferenza interna del cerchio mostrano la regione di origine dei migranti. Gli archi più larghi indicano i flussi più importanti. Le scale esterne indicano: i) il flusso totale di migranti (scala interna); e ii) il numero di emigranti (scala esterna), in provenienza e a destinazione di una regione. I numeri si riferiscono al numero di migranti (arrivi e partenze) in centinaia di migliaia.