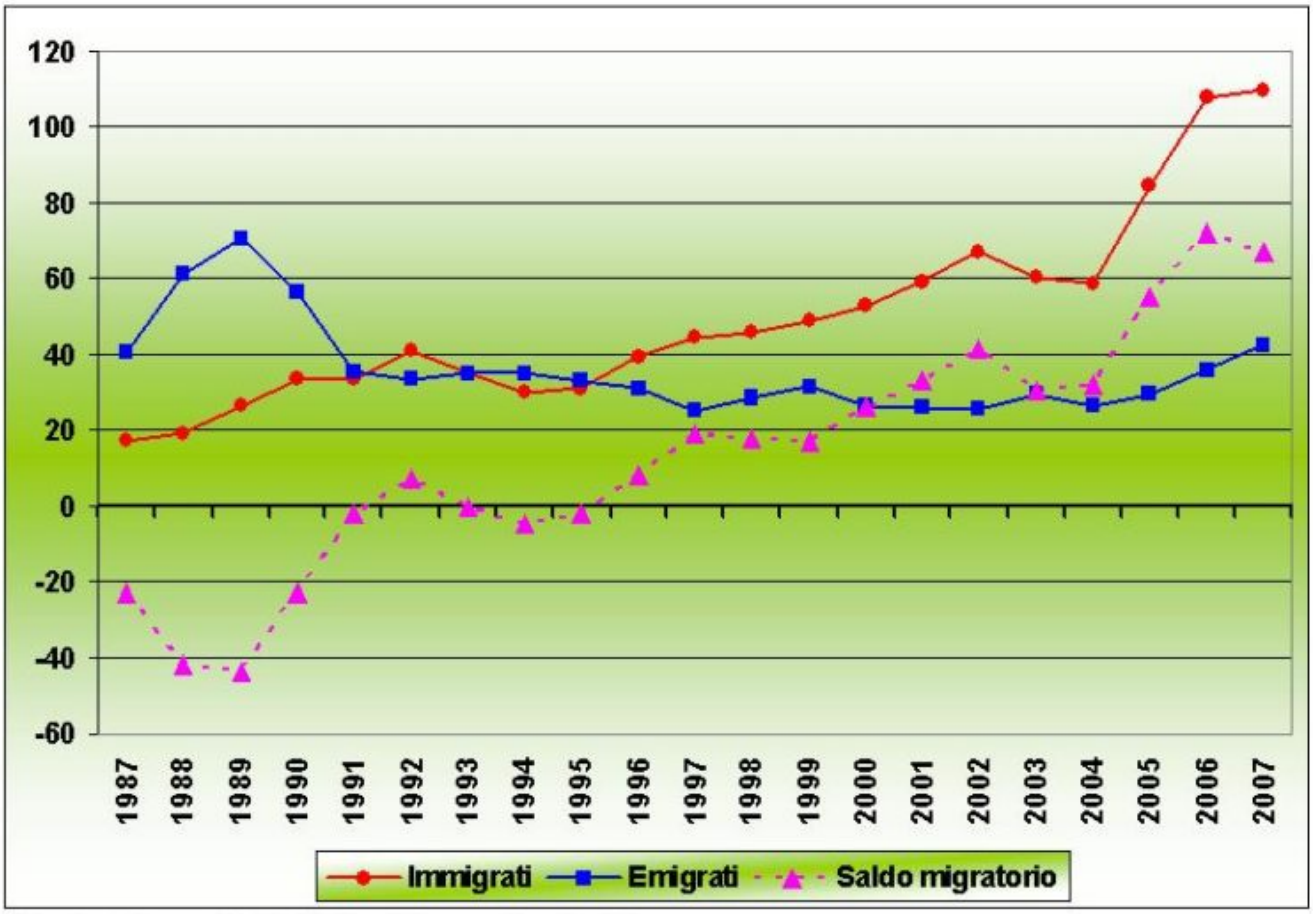
La politica migratoria dell’Irlanda globalizzata. Tra esigenze del mercato del lavoro e protezione del welfare state

scritto da Massimiliano Crisci | 30 Aprile 2008

Figura 1 – Dinamica migratoria in Irlanda, 1987-2007. Valori assoluti in migliaia.



Nota: i valori sono riferiti alla fine del mese di aprile di ciascun anno.
Fonte: Central Statistical Office, Ireland, 2007.
http://www.cso.ie/releasespublications/documents/population/current/popmig.pdf

Il rapido sviluppo economico del paese ha avuto un considerevole impatto sulla popolazione irlandese che, pur non raggiungendo ancora i quattro milioni e mezzo di abitanti, è aumentata di ben 700mila unità nell’arco dell’ultimo decennio[1]. Il segreto dell’intensa crescita della “tigre celtica” – il cui Pil dal 1998 a oggi è aumentato in media del 6% annuo – risiede soprattutto nel valido utilizzo dei fondi di coesione erogati dall’Ue, che ha consentito di ridurre il divario strutturale con gli altri paesi membri, e nell’ingresso di robusti investimenti esteri, favorito dal rispetto della ricetta liberista del Wto. Ciò ha consentito di portare il tasso di disoccupazione ai minimi storici, dal 14,8% del 1994 al 4,3% del 2000, rendendo indispensabile la ricerca di manodopera straniera.

Dinamica migratoria

A partire dal 1996 l'intensificarsi delle immigrazioni ha prodotto un esubero dei flussi in entrata su quelli in uscita raramente riscontrato nella storia del paese (Figura 1).

La dinamica migratoria dell'ultimo ventennio testimonia la trasformazione dell'Irlanda da paese di emigrazione a terra di immigrazione. Le emigrazioni, che nel 1989 avevano toccato quota 70mila, si sono assestate intorno alle 30mila unità, con una lieve crescita nell'ultimo biennio dovuta ai ritorni in patria di cittadini stranieri. I flussi in entrata sono stati quasi costantemente crescenti, passando dalle 17mila unità del 1987, alle 110mila del 2007.

Oltre al volume, anche la composizione degli ingressi per cittadinanza si è modificata nel tempo. Negli anni novanta i flussi provenivano soprattutto da paesi a sviluppo avanzato (Psa) e si componevano essenzialmente di due categorie di migranti: gli stranieri ad alta qualifica impiegati presso aziende multinazionali e gli immigrati irlandesi di ritorno. Dal 1999 al 2007 il volume degli ingressi dai Psa è rimasto praticamente invariato – intorno alle 40mila unità – ma ha subito un brusco ridimensionamento in termini di incidenza (Figura 2). Il peso delle migrazioni di ritorno sul complesso degli ingressi è diminuito in modo evidente, dal 54,6% del 1999 al 18,2% del 2007.

All'indomani dell'allargamento dell'Ue, i principali protagonisti delle immigrazioni sono i cittadini dei nuovi paesi membri, provenienti soprattutto dalla Polonia e dai paesi baltici, i cui ingressi nel 2007 hanno superato le 50mila unità. A loro si deve il "balzo" dai 60mila flussi in entrata del 2004, ai circa 110mila del 2006.

Politica dei flussi

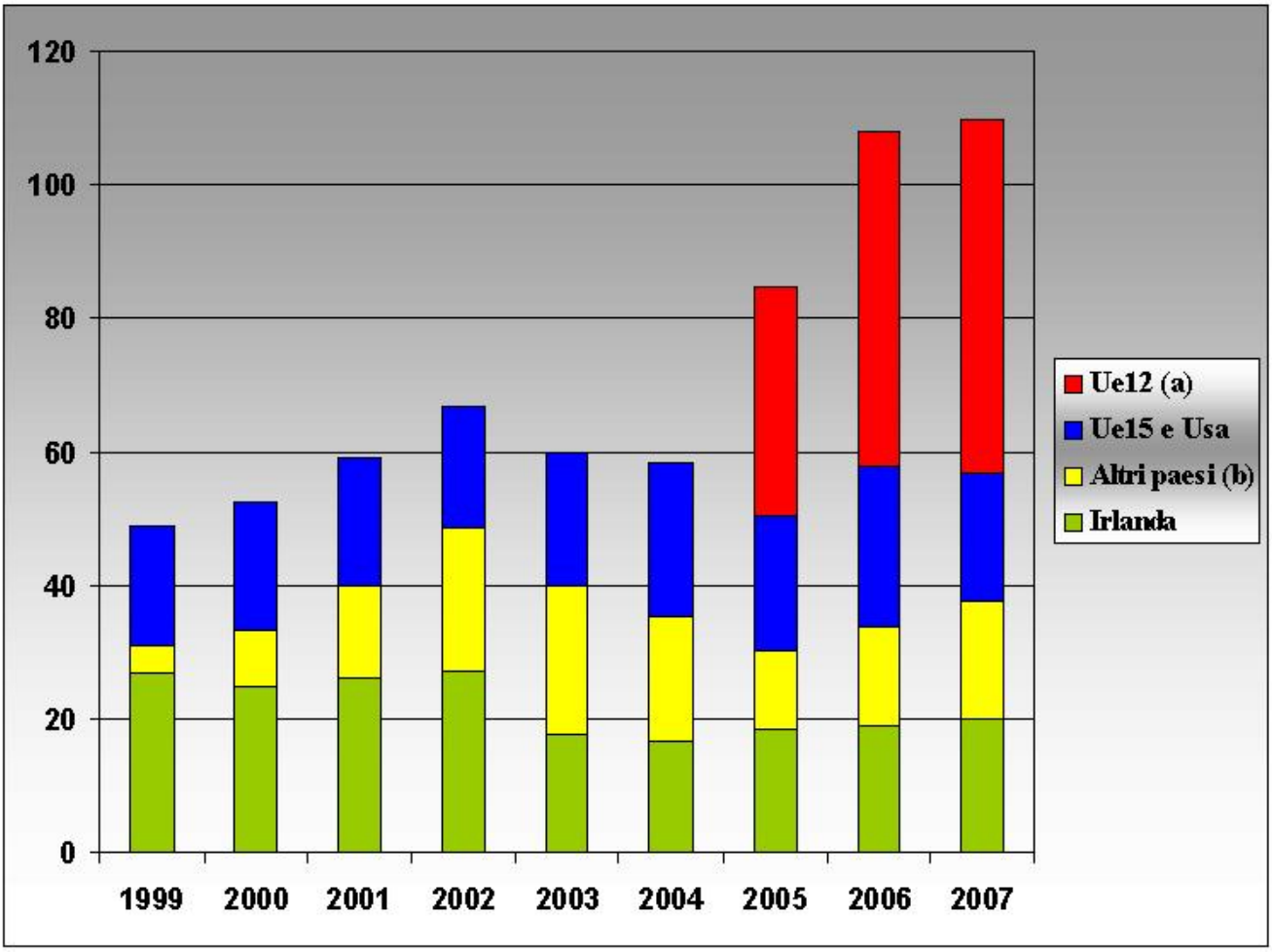
Le immigrazioni si sono sviluppate in assenza di quote annue prefissate a livello nazionale. La domanda di lavoro si è inizialmente autoregolata attraverso il sistema dei permessi di lavoro, basato sulla chiamata diretta del dipendente straniero da parte del datore di lavoro, sotto l'unico vincolo del *labour market test*[2]. Nel 2003 si può dire terminata la fase "non interventista" della politica migratoria irlandese e il governo ha assunto un ruolo attivo nella gestione del fenomeno. Nel maggio 2004 la rinuncia dell'Irlanda alla moratoria sulla libera circolazione dei cittadini dei 10 paesi neocomunitari ha generato il boom degli ingressi che di fatto ha saturato buona parte della domanda di lavoro *low-skilled*. Per questo motivo nel gennaio 2007 l'Irlanda ha scelto di non liberalizzare la circolazione dei cittadini bulgari e rumeni. Per i paesi *extra-Schengen* si è optato per una politica dei flussi che favorisse l'ingresso di lavoratori ad alta qualifica attraverso misure regolative che introducono un doppio regime teso a facilitare l'inserimento e la stabilizzazione degli immigrati più qualificati e a limitare ad alcuni settori ben circoscritti la concessione dei permessi per i migranti *low-skilled*.

Protezione dello stato sociale

Il nuovo approccio "interventista" si è esplicato anche in provvedimenti restrittivi rispetto all'accesso dei migranti ai diritti sociali e alla cittadinanza.

Le scelte del governo sulle politiche di inserimento degli immigrati sono state condizionate da un dibattito pubblico che ha posto al centro dell'attenzione non tanto la crescente presenza straniera, quanto una specifica categoria di immigrati: i richiedenti asilo[3].

Figura 2 – Immigrati in Irlanda per cittadinanza di origine. Anni 1999-2007. Valori assoluti in migliaia.



Nota: a) il gruppo dei paesi "Ue12" è formato dai 10 stati ammessi nell'Unione Europea nel maggio 2004 (Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria) e dai due stati neocomunitari dal gennaio 2007 (Bulgaria e Romania); b) fino al 2004 i dati relativi ai paesi Ue12 sono inclusi nel gruppo "Altri paesi".
Fonte: Central Statistical Office, Ireland, 2007.
http://www.cso.ie/releasespublications/documents/population/current/popmig.pdf

Nell'opinione pubblica si è diffusa l'idea che buona parte di essi fosse più interessata ad accedere ai benefici dello stato sociale, che a procurarsi un posto di lavoro. Il sospetto, cavalcato anche dai media, è stato determinato dall'elevato numero di acquisizioni di cittadinanza *iure soli* di bambini nati in Irlanda da coppie straniere in attesa di ottenere lo status di rifugiati. Tali nascite, in base alla legislazione allora vigente, davano ai genitori dei neonati il diritto alla residenza permanente nel paese e consentivano loro di giovarsi del generoso sistema di welfare irlandese.
A porre un freno all'ampliamento della platea dei potenziali beneficiari di servizi sociali sono intervenuti alcuni provvedimenti legislativi che hanno reso discrezionale l'accesso alla cittadinanza e irrigidito i requisiti richiesti ad un cittadino straniero per avere diritto all'assistenza sociale.

Prospettive

Le previsioni "zero net migration" dell'Oecd, che prospettano per il 2020 una crescita dell'8% della popolazione in età lavorativa, evidenziano una

capacità endogena dell’Irlanda di espandere il volume delle proprie forze di lavoro. Le misure attuate negli ultimi anni sembrano comunque avere già allentato la pressione delle migrazioni internazionali. Per il 2008 la Ireland’s National Training and Employment Authority (FAS) prevede un dimezzamento del saldo migratorio – da 70mila a 35mila unità – a seguito della crescita dei mercati del lavoro dei paesi dell’Europa centro-orientale e del rallentamento del settore delle costruzioni irlandese che fin qui ha attratto ampie fette di manodopera straniera a bassa qualifica. L’approccio con il quale è stata gestita la questione dei richiedenti asilo testimonia la complessa transizione di un paese culturalmente omogeneo in società multiculturale. E’ questa una delle sfide più impegnative che si troverà di fronte l’Irlanda nei prossimi anni.

---

[1] L’incremento della popolazione deriva sia dalla dinamica migratoria (58%), che da quella naturale (42%).
[2] Qualora il permesso di lavoro venga richiesto per un lavoratore straniero proveniente da un paese non comunitario, il datore di lavoro deve dichiarare “di aver compiuto ogni sforzo” per reperire sul mercato manodopera autoctona o comunitaria per la mansione da lui richiesta.
[3] Tra il 1992 e il 2002 le richieste di asilo politico in Irlanda sono aumentate esponenzialmente: da appena 40, a oltre 11mila.