

**IMMIGRAZIONE E LAVORO:
QUALI REGOLE?**

MODELLI, PROBLEMI E TENDENZE

A cura di

Paolo Bonetti
Madia D'Onghia
Paolo Morozzo della Rocca
Mario Savino

This Volume has been produced with the support of the Erasmus+ Program of the European Union within the framework of the Jean Monnet Centre of Excellence on the Integration of Migrants in Europe (IntoME). The European Commission support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents which reflects the views of authors only, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union



Tutti i diritti sono riservati

© Editoriale Scientifica srl 2022
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
979-12-5976-264-1

INDICE

PAOLO BONETTI, MADIA D'ONGHIA, PAOLO MOROZZO DELLA ROCCA, MARIO SAVINO, Introduzione	7
--	---

PARTE I: I MODELLI STRANIERI

ANDREA DE PETRIS, Germania	17
SARA BENVENUTI, WILLIAM CHIAROMONTE, Francia	84
ANTONIA BARAGGIA, ELEONORA CELORIA, Regno Unito	132
LUCA PIETRO VANONI, Stati Uniti	167
DAVIDE STRAZZARI, Canada	199
LUCIA BUSATTA, Irlanda	230
EMELLIN DE OLIVEIRA, Portogallo	259
CLAUDIO DI MAIO, Spagna	297
ANDREA IOSSA, VINCENZO PIETROGIOVANNI, Svezia	324
ANNA LAZZARO, Svizzera	352

PARTE II: LA SITUAZIONE IN ITALIA

CECILIA CORSI, STEFANIA DALL'OGGIO, Il quadro normativo	395
MARGHERITA INTERLANDI, I dati e le tendenze	447

PARTE III: I VINCOLI EUROPEI E INTERNAZIONALI

ROBERTA NUNIN, Le migrazioni economiche nel diritto dell'Unione europea	461
LUIGIMARIA RICCARDI, FRANCESCA RONDINE, Le migrazioni economiche nel diritto internazionale	484

PARTE IV:
LE LEZIONI DELLA COMPARAZIONE

PAOLA PANNIA, Alcune tendenze delle legislazioni nazionali in materia di ingressi per motivi di lavoro	521
MONICA MCBRITTON, Le migrazioni economiche: accesso al territorio e accesso al mercato del lavoro	542
PAOLO MOROZZO DELLA ROCCA, Le vie dell'immigrazione e quelle della regolarizzazione	555
Gli Autori	585

FRANCIA

Sara Benvenuti e William Chiaromonte

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'accesso al lavoro degli stranieri in Francia dal XIX secolo ad oggi – 3. L'accesso al lavoro degli stranieri in Francia: alcuni dati di partenza – 4. L'accesso al lavoro degli stranieri in Francia: la disciplina – 4.1. I titoli di soggiorno che consentono di lavorare in Francia – 4.2. L'autorizzazione al lavoro e le procedure di assunzione – 4.2.1. La *procédure d'introduction des travailleurs salariés* – 4.2.2. Lo *changement de statut* – 4.2.3. L'*admission exceptionnelle au séjour* (o *procédure de régularisation*) – 4.2.4. L'accesso al lavoro dei richiedenti asilo – 5. I diritti dei lavoratori stranieri; in particolare, l'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale – 6. I diritti dei lavoratori stranieri irregolari – 7. Il ruolo degli accordi bilaterali (e, in particolare, degli accordi bilaterali di gestione concertata dei flussi migratori) – 8. Conclusioni. – Riferimenti bibliografici essenziali.

1. Premessa

Le migrazioni per motivi economici in Francia hanno radici profonde e sono un fenomeno ripetuto e costante nel corso della sua storia. Già sotto l'*Ancien Régime* i sovrani francesi si preoccupano di richiamare alla propria corte ingegneri, architetti, inventori, lavoratori di vario tipo, in grado di apportare tecniche nuove e sviluppo nelle attività agricole e nel commercio. Assai precocemente, e in anticipo rispetto agli altri Stati-Nazione europei, *le travailleur migrant* diviene in Francia l'incarnazione comune della figura dello straniero. Egli è attirato dalla prospettiva di un lavoro ed è rapidamente assimilato al resto della popolazione, grazie ad una disciplina volta a favorire l'acquisizione della *nationalité française*¹. Se nel Medioevo l'elemento personale della fedeltà risulta centrale nel definire il rapporto soggezione-protezione che lega lo straniero (*l'aubain*) al suo protettore, già con la monarchia assoluta l'elemento territoriale inizia ad affermarsi come

* Pur essendo il presente lavoro frutto di una comune riflessione, i §§ 1, 2, 3 e 7 sono ascrivibili a Sara Benvenuti, i §§ 4 (e relativi sottoparagrafi), 5, 6 e 8 a William Chiaromonte.

¹ D. LOCHAK, *Étrangers: de quel droit?*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985, spec. p. 37.

prevalente; nel XVI secolo è considerato straniero colui che è nato al di fuori del regno o, qualora sia nato nel regno, non abbia almeno un genitore suddito francese per nascita².

Il tema dell'accesso alla nazionalità francese si lega da subito, e in modo reciproco, con il fenomeno migratorio, compresa la sua dimensione economica³. Questo è ben evidente già nel periodo rivoluzionario. La Costituzione del 1791 attribuisce «[l]a liberté à tout homme d'aller, de rester, de partir, sans pouvoir être arrêté, ni détenu, que selon les formes déterminées par la Constitution», e il pensiero illuminista considera la mobilità umana strettamente funzionale al corretto andamento del mercato⁴. Al tempo stesso, la Rivoluzione francese non interrompe la lunga tradizione che accorda maggior favore al principio dello *ius soli* rispetto a quello dello *ius sanguinis*. Si riconosce, infatti, la *nationalité française d'origine* al bambino nato in Francia da padre straniero che ivi risieda, così come al bambino nato in un Paese straniero da padre francese che abbia manifestato la volontà di ristabilirsi nella terra d'origine, prestandovi giuramento di fedeltà. Secondo l'ideologia rivoluzionaria, l'appartenenza alla Nazione deriva da un atto volontario ed esprime l'impegno ad osservare le leggi dello Stato. Pertanto, elemento determinante non è il legame di filiazione, bensì quello di nascita e, soprattutto, di residenza nel territorio francese.

Più tardi, e principalmente con le Costituzioni *girondine* e *montagnarde* del 1793, l'idea di nazionalità viene a sfumarsi in quella di cittadinanza, nella quale è prevalente la dimensione politica connessa all'esercizio dei relativi diritti, piuttosto che quella personalistica che risalta il legame di fedeltà dell'individuo alla Nazione in quanto appartenente al suo corpo sociale. La

² M.C. LOCCHI, *I diritti degli stranieri*, Roma, Carocci editore, 2011, p. 32 ss. La distinzione giuridica dell'*aubain* rispetto al *français*, tuttavia, ha in questa fase storica una natura pratica, legata essenzialmente alla materia ereditaria. Allo straniero era, infatti, negato ogni diritto testamentario. La concettualizzazione astratta della *qualité de français* è più tarda ed è frutto di un processo di generalizzazione successivo, a partire da consuetudini e prassi giudiziarie già esistenti. Sul punto cfr. R. VILLERS, *La condition des étrangers en France dans le trois derniers siècles de la monarchie*, in *L'étranger. Recueils de la Société Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions*, vol. I, Paris, Dessain et Tolra, 1984, p. 141 ss.

³ Per una breve sintesi delle più importanti tappe storiche si veda <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/fr/Accueil-et-accompagnement/La-nationalite-francaise/Elements-d-histoire-sur-le-droit-de-la-nationalite-francaise>.

⁴ S. COLLINSON, *Le migrazioni internazionali e l'Europa*, Bologna, il Mulino, 1993, p. 76 ss.

Costituzione *montagnarde* del 1793, infatti, equipara giuridicamente il francese nato e vissuto in Francia allo straniero che vi risiede da un anno mantenendosi con il proprio lavoro e/o in qualità di proprietario. Questa seconda accezione risulta dominante nei testi costituzionali successivi e concorre a definire la figura dello “straniero”, ovvero il «*non-national et (indissociablement) non-citoyen, n'appartenant pas à la communauté politique constituée en Etat*»⁵.

Il tema della nazionalità ritorna centrale nel *Code civil* del 1804, che abbandona quasi interamente il principio dello *ius soli* a vantaggio dello *ius sanguinis*: è francese colui che è nato in un Paese straniero da genitore francese, mentre è straniero colui che è nato in territorio francese da genitori stranieri⁶. Tra le ragioni che determinano il diverso orientamento rileva anche il preciso momento storico: la Francia è al tempo Paese di emigrazione piuttosto che di immigrazione; forte da un punto di vista demografico, essa non necessita dell'apporto di nuovi francesi che conseguirebbe all'applicazione dello *ius soli*.

Diversamente, nel corso del XIX secolo e agli inizi del XX, in ragione della mutata situazione demografica e dell'abbassamento del tasso di natalità, la disciplina sull'accesso alla cittadinanza ritorna ad affermare la centralità dello *ius soli*, contribuendo così a riportare la Francia ad essere Paese di immigrazione. Le leggi del 1889 e del 1927 rispondono a questa precisa volontà politica e si inseriscono in un filone normativo del tutto favorevole e aperto all'acquisto della cittadinanza francese⁷, che si manterrà tale per lungo tempo: superato il regime di Vichy e il deciso cambio di rotta segnato dal *décret-loi* 12 novembre 1938⁸, esso troverà conferma nel *Code de la nationalité* del 1945 e nella successiva *loi* del 9 gennaio 1973⁹.

⁵ D. LOCHAK, *Étrangers: de quel droit?*, cit., p. 36.

⁶ Fin da subito, tuttavia, il *Code civil* introdusse la facoltà di diventare cittadino francese per lo straniero nato in Francia da genitore straniero e che vi avesse risieduto continuamente, previa richiesta entro un anno dal compimento della maggiore età.

⁷ Lo evidenzia bene D. LOCHAK, *Étrangers: de quel droit?*, cit., p. 153: «*La loi de 1889 [...] manifeste encore plus clairement la volonté de 'découvrir' de nouveaux Français: en incorporant à la communauté nationale tous les individus présumés assimilables puisque nés en France, en retenant simultanément ceux qui risquent d'en sortir, et en incitant ceux qui n'en font pas partie à y entrer*».

⁸ Si tratta del decreto-legge del 12 novembre 1932 «*relatif à la situation et à la police des étrangers*» che modifica, nel suo titolo III, la legge del 10 agosto 1927 «*sur la nationalité française*». Per una breve ricostruzione del periodo di Vichy si veda H. ROUSSO, *La Francia di Vichy*, Bologna, il Mulino, 2007.

⁹ Si tratta della legge 73-42 «*complétant et modifiant le code de la nationalité française et relative à certaines dispositions concernant la nationalité française*».

Nel frattempo, tuttavia, il processo di decolonizzazione ha complicato il quadro di riferimento e le relative categorie. Al concetto unitario di nazionalità, comune ai residenti in madrepatria e nei territori dominati – «*les uns comme les autres sont français*»¹⁰ – si sostituisce un regime differenziato ben più complesso che attribuisce la *nationalité française* unicamente agli abitanti della *République française*, comprensiva di Francia metropolitana, dipartimenti e territori d'oltremare. Al di fuori di questi, ma entro l'*Union française*, il concetto di nazionalità cede il passo ad una più debole idea di cittadinanza. Quest'ultima, dai contorni più incerti, prevede l'esercizio di alcuni diritti e pone le basi per una distinzione che si imporrà più avanti nel tempo: quella tra *immigré, étranger e français d'origine*¹¹.

Tra gli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso, la legislazione sulla cittadinanza stabilisce norme elastiche in tema di naturalizzazione per coloro che, pur non avendo mai risieduto sul territorio della Francia metropolitana, abbiano deciso di entrarvi a seguito della disgregazione dell'impero coloniale. Le riforme del *Code de la nationalité* del 1961-1962, ad esempio, in linea con gli accordi di Évian, introducono per gli algerini la possibilità di acquisire la cittadinanza francese sul mero presupposto della decisione di risiedere in Francia. E più in generale, con riguardo a tutti gli immigrati provenienti dalle ex colonie, la normativa stabilisce facilitazioni all'ingresso e alla successiva naturalizzazione¹². La legge del 1973, già menzionata, giunge infine ad attribuire automaticamente (senza necessità di espressa richiesta) e *iure soli* la cittadinanza ai bambini nati in Francia da genitori provenienti dai territori distaccati dalla madre patria.

¹⁰ D. LOCHAK, *Étrangers: de quel droit?*, cit., p. 53.

¹¹ La categoria "immigrato" è stata istituita nel corso degli anni Novanta del secolo scorso a fini statistici e si fonda sul criterio del Paese di nascita. Attualmente, secondo la definizione accolta da l'*Haut Conseil à l'Intégration*, essa designa, infatti, una persona straniera nata all'estero e residente in Francia. Diversamente, il termine "straniero" è riferibile ad una persona di cittadinanza non francese. In tal senso, uno straniero non necessariamente è anche immigrato, essendo possibile che sia nato in Francia. Mentre lo *status* di straniero può essere temporaneo, cessando al momento dell'acquisto della cittadinanza francese, quello di immigrato è permanente. Una volta naturalizzati, si è francesi di diritto (per nazionalità), ma si continua ad essere immigrati (per storia). Così E. GROSSO, *Dall'assimilazione desiderata all'identità rivendicata. Ascesa e crisi del modello francese di integrazione di fronte all'inedita sfida del multiculturalismo*, in G. CERRINA FERONI, V. FEDERICO (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, Napoli, ESI, 2018, p. 297 ss., spec. p. 298.

¹² Sul punto si veda anche *infra*, § 2.

Le vicende storiche legate all'impero francese e la complessa fase coloniale, oltre a spiegare il ripetersi dei flussi in ingresso provenienti dai paesi decolonizzati (ad esempio nel periodo 1968-1973, in coincidenza con la crisi algerina), aiutano anche a comprendere in parte il modello di integrazione francese, nonché alcune sue contraddizioni più evidenti¹³. Volendo infatti solo accennare ad un tema assai complesso, e che richiederebbe approfondimenti non riassumibili in poche pagine, è importante evidenziare come l'integrazione dell'immigrato (se non anche la sua assimilazione) nella società francese sia da sempre considerata un obiettivo centrale delle politiche sull'immigrazione; obiettivo perseguito anche (e soprattutto) mediante lo strumento dell'accesso facilitato alla cittadinanza, e forse altresì per questo contestato e di fatto poco realizzato.

La distinzione cui si accennava poc'anzi tra *immigré*, *étranger* e *français d'origine* fa storicamente leva sul concepire la condizione di immigrato (a differenza di quella di straniero) come temporanea e preliminare al divenire cittadino francese. È stato giustamente osservato come l'immigrazione sia stata in Francia «strumento di produzione di nuovi francesi» e, per meglio dire, «di nuovi *buoni* francesi», dando per scontato che tale dovesse essere anche il risultato voluto dagli immigrati. Malgrado Braudel ci insegni come per lungo tempo il modello assimilazionista sia stato in Francia la sola via possibile ad un'immigrazione “indolore”¹⁴, consolidando una forte identità francese anche nella difficile fase di decolonizzazione, esso si basa su un “patto civico”¹⁵ tra immigrati e Repubblica francese che negli anni è venuto meno. Giurando fedeltà alla Francia, assumendone principi, valori, stile di vita, a discapito dei propri, l'immigrato avrebbe dovuto (sulla carta) ottenere il privilegio di appartenere in tutto e per tutto alla *Nation française*¹⁶. Ma così non

¹³ Per una rapida ricostruzione delle vicende storiche legate al processo di decolonizzazione nel periodo 1900-1960 si veda R.F. BETTS, *France and decolonisation 1900-1960*, London, Macmillan, 1991. Più in generale, v. le considerazioni di A. GEDDES, P. SCHOLTEN, *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, London, Sage, 2006.

¹⁴ V. in particolare F. BRAUDEL, *L'identité de la France*, Paris, Flammarion, 1986.

¹⁵ Così lo chiama E. GROSSO, *Dall'assimilazione desiderata all'identità rivendicata*, cit., p. 306.

¹⁶ L'assimilazione è del resto condizione per la naturalizzazione. A norma dell'art. 21-24 del *Code civil*, «Nul ne peut être naturalisé s'il ne justifie de son assimilation à la communauté française, notamment par une connaissance suffisante, selon sa condition, de la langue française et des droits et devoirs conférés par la nationalité française». La normativa più recente impone

è stato. Nella realtà, l'*immigré*, pur naturalizzato francese, non è mai equiparabile – per condizione economica, lavorativa e accesso alle prestazioni sociali¹⁷ – al *français d'origine*. Le falle presenti nel processo di integrazione hanno portato man mano in superficie le molteplici diseguaglianze esistenti che, unite alla “beffa” del possedere la cittadinanza francese, hanno persino aggravato la frattura sociale e reso in salita il percorso di risaldatura della stessa¹⁸. Seguendo una linea evolutiva progressivamente restrittiva (già dalla metà degli anni Settanta del secolo scorso), le politiche in materia di cittadinanza hanno risentito delle crescenti tensioni sociali e, parallelamente a quelle in tema di immigrazione, hanno evidenziato, negli anni più recenti, continui andamenti oscillatori verso una maggiore o minore apertura, in ragione delle diverse spinte ideologiche (anche xenofobe), oltre che economiche, e degli equilibri interni al sistema politico¹⁹.

2. L'accesso al lavoro degli stranieri in Francia dal XIX secolo ad oggi

L'immigrazione economica raggiunge il suo pieno consolidamento soprattutto a partire dal XIX secolo, allorquando, malgrado in Europa la maggior parte dei Paesi sia interessata da fenomeni di emigrazione, la Francia registra invece un costante flusso in ingresso per motivi lavorativi. Con riguar-

di seguire un vero e proprio *parcours personnalisé d'intégration républicaine*: sul punto si veda *infra*, § 4.1.

¹⁷ Basti pensare alla condizione abitativa e al tasso di povertà riscontrabile nei quartieri popolari dei grandi agglomerati urbani (a Parigi i c.d. ZUS), nonché alle diverse possibilità di accesso all'istruzione e alle prestazioni sociali e assistenziali degli immigrati. Alcuni dati significativi in tal senso sono riportati dal Rapport au Premier ministre dell'Haut Conseil à l'intégration, *La France sait-elle encore intégrer les immigrés. Les élus issus de l'immigration dans les conseils régionaux (2004-2010)*, Paris, La documentation française, 2011.

¹⁸ È utile ricordare ancora come titola il Rapport au Premier ministre dell'Haut Conseil à l'intégration del 2011, cit.: *La France sait-elle encore intégrer les immigrés?*.

¹⁹ Per una ricostruzione approfondita della disciplina in materia di cittadinanza e dei diritti ad essa connessi si veda A.-S. MICHON-TRAVERSAC, *La citoyenneté en droit public français*, Paris, L.G.D.J., 2009. Sulla percezione dello straniero come “minaccia” e sulle sue ragioni risulta ancora attuale il lavoro di S. SASSEN, *Migranti, coloni, rifugiati. Dall'emigrazione di massa alla fortezza Europea*, Milano, Feltrinelli, 1999. Con riguardo all'impiego del concetto di “identità nazionale” nel dibattito politico cfr. G. NOIRIEL, *À quoi sert «l'identité nationale»*, Marseille, Agone, 2007.

do alla sua componente economica, potremmo dire che l'immigrazione rappresenta un vero e proprio elemento costitutivo del capitalismo francese da almeno duecento anni.

Durante il Secondo Impero si ricorre alla manodopera straniera per far fronte alle esigenze di importanti settori produttivi, spesso i più duri e meccanizzati, e sul finire del secolo quasi il 15% della classe operaia risulta formata da stranieri. A differenza, poi, di Stati Uniti e Australia, la Francia non è un "Paese nuovo" e, pertanto, almeno in una prima fase, l'immigrazione non si spiega prevalentemente con ragioni demografiche e di ripopolamento, bensì quale necessità strutturale del nuovo capitalismo industriale²⁰.

Le prime politiche ufficiali in materia di immigrazione risalgono alla metà del XIX secolo e si rivolgono principalmente ai Paesi limitrofi dell'Europa centrale, orientale e meridionale, interessando soprattutto Belgio, Germania, Svizzera, Polonia, Spagna e Italia. Quest'ultima, in particolare, Paese sovrappopolato, privo di materie prime e scarsamente industrializzato, vede nell'esportazione della manodopera nazionale un'essenziale risorsa economica. I c.d. "rivoli d'oro", i risparmi inviati dagli emigrati italiani alle famiglie rimaste in Italia, costituiscono un'importante fonte di ricchezza per tutti i governi, dalla destra storica a Giolitti. I rapporti tra lavoratori italiani e datori di lavoro francesi, quasi mai facili e piuttosto sbilanciati, si mantengono comunque saldi agli inizi del Novecento e, superata la parentesi bellica, riprendono anche dopo la vittoria, nell'interesse condiviso di tutti²¹.

L'Est della Francia offre occupazione nelle miniere di ferro e carbone, nell'industria metallurgica e nell'edilizia, settore, quest'ultimo, nel quale soprattutto gli italiani dimostrano particolari abilità. Nel Sud-Ovest, invece, le campagne, sempre più abbandonate e inaridite, necessitano di contadini, mezzadri e fittavoli. Gli immigrati dal Nord Italia (principalmente da Veneto, Lombardia ed Emilia) – «*courageux et travailleurs*», come li definì il Prefetto del Lot-et-Garonne – contribuiscono a ridare dinamismo alla regione e,

²⁰ Un riferimento importante sul tema rimane G. NOIRIEL, *Le creuset français. Histoire de l'immigration (XIXe-XXe siècle)*, Paris, Seuil, 1988. Con riguardo all'immigrazione operaia a partire dal 1830 si veda anche ID., *État, nation et immigration. Vers une histoire du pouvoir*, Paris, Belin, 2001, spec. p. 189 ss.

²¹ Nel 1904 viene firmato tra Francia e Italia quello che è considerato il primo accordo bilaterale della storia. Si veda, in tal senso, C. DOUKI, *Le premier accord migratoire était franco-italien*, in *Plein droit*, 2017, 3, p. 3 ss.

grazie anche all'introduzione di nuove colture e innovazioni tecniche, alla ripresa economica della stessa²².

Dopo la Prima guerra mondiale la Francia registra circa un milione di immigrati, pari al 3% della popolazione totale: è per numero il primo Paese al mondo, collocandosi persino davanti agli Stati Uniti, con una media annuale di ingressi nell'ordine delle 300.000 unità²³. Il flusso migratorio risente delle fluttuazioni economiche, normalmente contraendosi nei periodi di crisi ed espandendosi in quelli di ripresa. Nondimeno, salvo la breve parentesi recessiva degli anni Trenta e il deciso rallentamento negli ingressi che ne consegue, l'immigrazione in Francia si mantiene sempre su numeri elevati e, all'indomani della Seconda guerra mondiale, può ancora ascriversi a un modello di mercato, assai aperto e scarsamente regolato²⁴.

Di lì a poco, tuttavia, le diverse valutazioni demografiche e la crescente necessità di manodopera, conseguenti proprio alle vicende belliche, impongono una più equilibrata pianificazione degli ingressi e un maggior controllo pubblico²⁵. L'attenzione si sposta progressivamente dalla "quantità" alla "qualità" dell'immigrazione e le scelte relative alla stessa vedono ormai come protagonista lo Stato, chiamato ora a valutazioni ponderate che tengano conto della diversa provenienza, composizione e capacità di integrazione dei flussi, «*car il faut des gens assimilables pour la France*»²⁶.

²² S. TOMBACCINI, *Storia dei fuorusciti italiani in Francia*, Milano, Mursia, 1988, spec. pp. 1-7. Cfr. A. CHATELAIN, *La main-d'œuvre et la construction des chemins de fer au XIXe siècle*, in *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 8e Année, n. 4, 1953, p. 502 ss.; ID., *Un type de migration temporaire actuelle: La migration viagère*, in *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 2e Année, n. 4, 1947, p. 411 ss.

²³ Haut Conseil à l'Intégration, *La France sait-elle encore intégrer les immigrés?*, cit., spec. p. 39 ss.

²⁴ Per una rapida ricostruzione delle diverse fasi storiche che hanno caratterizzato l'immigrazione economica in Francia si veda M.-C. BLANC-CHALÉARD, *Histoire de l'immigration*, Paris, La Découverte, 2001. Cfr. anche, più di recente, G. GRAPPI, *France and Migration Between Logistification and Ethical Minimalism*, in M. CECCORULLI, E. FASSI, S. LUCARELLI (eds.), *The EU Migration System of Governance. Justice on the Move*, Cham, Palgrave, 2021, p. 147 ss.

²⁵ La risposta alla crescente richiesta di manodopera costituisce uno dei compiti, sin dalla sua istituzione nel 1945, dell'*Institut National d'Études Démographiques*; si tratta infatti di «*un problème vital*» secondo A. CHATELAIN, *Un problème vital: la France à la recherche de main-d'œuvre*, in *Annales. Histoire, Science Sociales*, 4e Année, n. 1, 1949, p. 104 ss.

²⁶ D. LOCHAK, *Étrangers: de quel droit?*, cit., p. 157; cfr. A. CHATELAIN, *L'adaptation des*

A partire dal 1946 diviene operativo l'*Office national d'immigration* (ONI), antenato dell'*Office des migrations internationales* (OMI), poi divenuto l'*Agence nationale d'accueil des étrangers et de migrations* (ANAEM) e infine, dal 2009, l'*Office français de l'immigration et de l'intégration* (OFII). Istituito con l'*ordonnance* del 2 novembre 1945, firmata dal generale de Gaulle, l'ONI assume la competenza esclusiva «*du recrutement pour la France et de l'introduction en France des immigrants étrangers*»: sotto la responsabilità del Ministero del lavoro, esso si occupa delle operazioni di ricerca, selezione, ingresso e controllo dei lavoratori stranieri e delle rispettive famiglie²⁷.

Malgrado il funzionamento del nuovo apparato evidenzi fin da subito difficoltà e scarsa efficienza nel perseguire gli obiettivi prefissati, esso riflette chiaramente la volontà, da un lato, di incentivare fortemente l'immigrazione e, dall'altro, di indirizzarla strategicamente verso i *migrants désirables*, ovvero lavoratori giovani e maschi, soprattutto russi, polacchi, spagnoli e italiani. Questi ultimi, tra il 1950 e il 1955, rappresentano i tre quarti del flusso migratorio regolare, secondo dati che non tengono conto degli ingressi clandestini poi regolarizzati e degli algerini, al tempo ancora liberi negli spostamenti da e verso la Francia. La fase della guerra d'Algeria produce invece per gli algerini una chiusura delle porte francesi e vede l'immigrazione italiana cedere il passo a quella spagnola. A partire dagli anni Sessanta gli immigrati provengono soprattutto da Portogallo, Marocco, Tunisia, poi da Jugoslavia e infine, dopo l'indipendenza, di nuovo dall'Algeria.

Si intensifica, nel frattempo, l'immigrazione dai Paesi dell'Africa subsahariana e cresce quella irregolare in risposta alle esigenze dell'economia sommersa. Il sistema di gestione dell'ONI sembra perdere l'auspicata centralità, *battu en brèche* proprio dagli interventi di regolarizzazione che si susseguono dal 1948 a vantaggio degli stranieri entrati in Francia clandestinamente ma che hanno poi trovato un'occupazione lavorativa. Nonostante i maggiori controlli alla frontiera, crescono in modo esponenziale i transiti clandestini, aiutati da passag-

immigrés en France au XXe siècle, in *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 15e Année, n. 6, 1960, p. 1217 ss.

²⁷ L'*ordonnance* del 2 novembre 1945 insieme a quella del 19 ottobre dello stesso anno, entrambe firmate dal Generale de Gaulle e volte a disciplinare sia le condizioni d'ingresso e soggiorno in Francia, sia quelle di accesso alla cittadinanza francese, costituiscono il primo tentativo di regolare in modo coordinato l'azione dello Stato in materia di immigrazione. Si veda, in proposito, P. WEIL, *La France et ses étrangers*, Paris, Gallimard, 2004, spec. p. 79 ss.

gi di fortuna (non privi di pericoli) offerti da *passeurs*, nonché gli ingressi motivati da fittizie ragioni turistiche: la possibilità di una facile regolarizzazione successiva fa venir meno l'incentivo a percorrere la via ufficiale che passa per l'ONI, ben più lunga e farraginoso²⁸. Le varie forme di regolarizzazione permanente, già conosciute con il regime delle circolari a cavallo fra le due guerre mondiali, delineano di fatto un sistema "ordinario" di sanatoria che caratterizzerà fino al 1973 (e anche dopo, come si vedrà) il modello francese²⁹.

L'anno 1966 segna il momento della presa di coscienza delle difficoltà di gestione del fenomeno migratorio, come probabile conseguenza dell'inflessione registrata nel tasso di crescita economica e del Piano di stabilizzazione (1963-1965). Seguono, infatti, la creazione di una *Direction de la Population et des Migrations* e le prime misure restrittive, poi confluite nelle circolari Marcellin-Fontanet del 1972 e, infine, nella legge Bonnet del 1980³⁰.

²⁸ Per una ricostruzione ancora romantica della figura del *passeur* si veda il bel libro di F. BIAMONTI, *Vento largo*, Torino, Einaudi, 1991. Relativamente al periodo 1945-1960, una ricostruzione storica del passaggio dei migranti alla frontiera franco-italiana è offerta da P. HANUS, "Par les sentiers de la montagne enneigée...". *Perspectives historiques sur les parcours migratoires à travers la frontière franco-italienne (1945-1960)*, in *Revue de géographie alpine*, 2020, n. 2. Il transito irregolare dei migranti al confine con l'Italia è stato recentemente al centro di un'annosa vicenda giudiziaria che ha visto il coinvolgimento del *Conseil constitutionnel* (déc. n. 2018-717/718 QPC del 6 luglio 2018) e il richiamo del principio di fraternità a parziale depenalizzazione del c.d. *délit de solidarité*, previsto dall'art. L. 622-1 del *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* (CESEDA). Per un primo commento, si consenta il rinvio a S. BENVENUTI, *Il Conseil constitutionnel cancella il délit de solidarité... o no? L'aiuto all'ingresso, al soggiorno e alla circolazione di stranieri irregolari nel territorio francese in una recente decisione del Conseil constitutionnel*, in *Questione Giustizia*, 7 settembre 2018. La condizione attuale dei migranti sul confine franco-italiano è ben ricostruita nel recente lavoro di L. GILIBERTI, *Abitare la frontiera. Lotte neorurali e solidarietà ai migranti sul confine franco-italiano*, Verona, Ombre corte, 2020 e da G. PROGLIO, *Bucare il confine. Storie dalla frontiera di Ventimiglia*, Milano, Mondadori, 2020.

²⁹ Interventi di regolarizzazione si succedono numerosi anche successivamente al periodo considerato, caratterizzando a tutt'oggi – come si avrà modo di approfondire *infra*, § 4.2.3. – il modello francese. Per un rapido *excursus* storico, cfr. C. CURNIL, *La régularisation, une procédure injuste et inefficace*, in *Plein droit*, 2008, p. 76 ss.

³⁰ Sul punto cfr. *infra*, § 3. Per una ricostruzione dei passaggi normativi e delle considerazioni che li accompagnarono si veda D. LOCHAK, *Étrangers: de quel droit?*, cit., p. 165 ss. Sulle difficoltà di mettere in campo una politica pubblica in materia di immigrazione cfr. J.F. HOLIFIELD, *L'État français et l'immigration. Problèmes de mise en œuvre d'une politique publique*, in *Revue française de science politique*, 42e Année, n. 6, 1992, p. 943 ss.

Il *boom* economico riporta la Francia alla sua originaria attrattività e il numero dei lavoratori stranieri cresce del 31% fra il 1968 e il 1975. L'immigrazione per motivi economici, un tempo incentivata, viene ora considerata un ostacolo alla modernizzazione del Paese³¹.

Anche i flussi di persone provenienti dai territori decolonizzati, regolati da accordi bilaterali e da sempre tollerati per l'impiego nelle fabbriche e nei cantieri con mansioni umili e poco qualificate, sono sottoposti a controlli e restrizioni³². Gli stessi algerini, che dagli accordi d'Évian godono della libertà di circolazione e soggiorno in Francia sulla base della semplice presentazione del documento d'identità, vedono rinegoziate le proprie condizioni di accesso al mercato del lavoro³³. I nuovi arrivati devono comunque ottenere un certificato da parte dell'*Office de la main d'œuvre algérienne* (ONAMO) e un certificato medico rilasciato dall'*Office national d'immigration*; i lavoratori già residenti nel territorio francese sono tenuti a produrre un *certificat de logement* al fine di ricondurre a sé la propria famiglia³⁴.

Gli accordi del 27 dicembre 1968 fissano a 35.000 la quota annuale di lavoratori algerini cui è consentito di entrare in Francia per motivi di lavoro; questi ultimi, selezionati dall'ONAMO, devono ora produrre anche un *certificat de résidence*, equivalente della *carte de séjour* prevista dalla disciplina generale in materia di immigrazione. La selezione in ingresso riposa, anche per il caso algerino, sulla costruzione di differenti categorie di lavoratori, in ragione dello *status* professionale, della condizione familiare, dell'anzianità del soggiorno e del reddito³⁵. A seguito poi dello *choc* petrolifero del 1974, e

³¹ Haut Conseil à l'Intégration, *La France sait-elle encore intégrer les immigrés?*, cit., p. 39.

³² Sul processo di decolonizzazione si veda, più diffusamente, R.F. BETTS, *France and decolonisation 1900-1960*, cit.; con riguardo specifico ai territori dell'Africa subsahariana, cfr. G. MIGANI, *La France et l'Afrique sub-saharienne, 1957-1963*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2008.

³³ Per una prima analisi delle relazioni stabilite tra Francia e Algeria a partire dagli Accordi di Evian si veda W. ZARTMAN, *Les relations entre la France et l'Algérie depuis les Accords d'Evian*, in *Revue française de science politique*, 1964, vol. 14, n. 6, p. 1087 ss. Una lettura più recente è offerta da S. HADJAZI, *Histoire de la coopération France-Algérie depuis l'indépendance*, in *Revue de défense nationale*, 2019, n. 822, p. 97 ss.

³⁴ Si veda, in proposito, M. COHEN, *Les circulations entre France et Algérie: un nouveau regard sur les migrants (post)coloniaux (1945-1985)*, in *French Politics, Culture & Society*, 2016, vol. 34, n. 2, p. 78 ss.

³⁵ Del resto, l'arrivo al potere in Algeria di Houari Boumédiène, nel 1965, e le tensioni sulla questione migratoria avevano già da allora comportato l'introduzione in Francia di misure restrittive unilaterali, volte ad esercitare pressione sul governo algerino. Per impedire che possibili aspiranti

della conseguente disoccupazione di massa, la nuova maggioranza, guidata dal Presidente Giscard d'Estaing, decide di bloccare l'ingresso dei lavoratori provenienti da Paesi non europei, mantenendo aperte le porte solo per il lavoro stagionale o altamente qualificato³⁶.

L'annuncio della sospensione *provisoire* dell'immigrazione, il 3 luglio 1974, segna in realtà un'inversione di rotta destinata a durare nel tempo e costituisce l'avvio di una nuova stagione di politiche migratorie restrittive, motivate dalla difficile congiuntura economica³⁷. Alla fine dei Trenta Gloriosi l'impiego di stranieri nelle attività industriali si è ridotto di oltre un terzo: riguarda solo un lavoratore su sei, mentre trent'anni prima il rapporto era di uno a quattro³⁸. Sospesa l'immigrazione per motivi di lavoro, quella per motivi familiari diviene la *voie royale* di accesso al mercato del lavoro. Nonostante, infatti, l'interruzione di ogni programma di reclutamento di forza lavoro straniera, sull'esempio di altre esperienze europee, l'immigrazione continua incessante nella forma dei ricongiungimenti familiari. La *carte de résident*, il nuovo strumento introdotto dalla *loi* del 17 luglio 1984, valevole dieci anni e accessibile ai residenti in Francia da almeno tre (cfr. *infra*, § 4.1), è automaticamente concessa agli stranieri aventi nel territorio francese legami personali o familiari e riconosce il diritto a esercitare qualunque attività professionale. I dati disponibili alla fine degli anni Novanta del secolo scorso mostrano come le *cartes de résident* costituiscano quasi l'85% dei titoli di soggiorno rilasciati, mentre il lavoro rappresenta ormai la motivazione addotta in una percentuale nettamente inferiore di richieste³⁹.

Il cambio di direzione impartito alle politiche migratorie contribuisce a

lavoratori si introducessero sul territorio francese adducendo motivi turistici, le autorità francesi avevano imposto loro di «*produire un billet de retour et justifier de ressources suffisantes*»: 200 franchi a persona, poi divenuti 500 nel 1965. Gli ingressi turistici erano, inoltre, limitati a 250 persone per settimana già a partire dal 1966. Si veda, in tal senso, M. COHEN, *La circulation entre France et Algérie: un nouveau regard sur les migrants (post)coloniaux (1945-1985)*, cit., p. 81.

³⁶ S. LAURENS, «1974» et la fermeture des frontières. *Analyse critique d'une décision érigée en turning-point*, in *Politix*, 2008, n. 82, p. 69 ss.

³⁷ Si veda il *Conseil* del 3 luglio 1974 nel quale viene comunicata ufficialmente la volontà del *Ministre du travail* e del *Secrétaire d'État chargé des travailleurs immigrés* di cambiare indirizzo circa la politica sull'immigrazione, interrompendo la possibilità di ingresso di nuovi lavoratori.

³⁸ J.-L. DAYAN, *Vue d'ensemble, l'emploi en France depuis trente ans*, in *L'emploi, nouveau enjeux*, Paris, INSEE, 2008.

³⁹ OCDE, *Le recrutement des travailleurs immigrés: France 2017*, Paris, OCDE, 2017, spec. p. 42 ss.

mescolare le categorie tradizionalmente individuate nella registrazione dei flussi di immigrati permanenti: di fatto diviene difficile distinguere con precisione tra *travailleurs*, *réfugiés* e *bénéficiaires du regroupement familial*. La diminuzione degli ingressi per ragioni di lavoro si riscontra anche nelle procedure di regolarizzazione (cfr. *infra*, § 4.2.3), dove il motivo professionale tende a scomparire, lasciando il campo a criteri diversi, quali la durata del soggiorno, i motivi umanitari o l'esistenza di rapporti familiari. Quest'ultima ragione costituisce poi l'asse portante della *loi Reseda* del 1998, in cui l'esercizio di un'attività lavorativa è menzionato solo indirettamente tra i motivi di ammissione al soggiorno a titolo eccezionale (art. 12-*bis*).

La tendenza, almeno negli intenti se non ancora nei numeri, pare invertirsi dagli inizi degli anni Duemila. La nuova politica d'*immigration choisie* (*et non plus subie*) intende tener conto dei problemi legati all'invecchiamento demografico, della richiesta di manodopera specializzata nei settori tecnologico, informatico e delle comunicazioni, nonché dell'evoluzione del diritto europeo in materia d'immigrazione⁴⁰. Nicolas Sarkozy, allora Ministro dell'Interno, così afferma nel febbraio 2006: «*La France, comme ses partenaires européens, ne peut pas rester à l'écart des flux mondiaux de l'intelligence et des compétences. [...]. Nous devons favoriser la venue de travailleurs qualifiés, de créateurs d'entreprise, des chercheurs, des professeurs d'université, dont l'économie française a besoin*»⁴¹. La *loi* del 24 luglio 2006, a modifica del *Code de l'entrée et du séjour des étrangers en France et du droit d'asile* (CESEDA) introdotto nel 2004, marca il passo più deciso nel senso di un ritorno ad un *régime d'immigration de travail légale*, prevedendo strumenti specifici volti a rispondere alla richiesta di *compétences et talents* e, più in generale, riaprendo in modo controllato le frontiere alle professioni più qualificate.

3. L'accesso al lavoro degli stranieri in Francia: alcuni dati di partenza

Prima di analizzare nel dettaglio il quadro normativo e la disciplina in tema di accesso al lavoro degli stranieri (cfr. *infra*, § 4 ss.) è opportuno introdurre alcuni dati generali relativi alla loro presenza in Francia. L'analisi della

⁴⁰ M. TRAVET, *L'immigration professionnelle choisie*, in *Plein droit*, 2011, 4, p. 8 ss.

⁴¹ N. SARKOZY, *Immigration choisie ne signifie pas fuite des cerveaux*, in *Le Figaro*, 9 febbraio 2006, <https://www.vie-publique.fr/discours/160574-tribune-de-m-nicolas-sarkozy-ministre-de-linterieur-et-de-lamenagement>.

composizione della popolazione e la precisazione terminologica circa le diverse categorie di migranti considerate e le rispettive caratteristiche consentono, infatti, un'interpretazione corretta dei dati riguardanti in modo specifico l'accesso al mercato del lavoro⁴².

Secondo il censimento INSEE del 2019⁴³, su una popolazione totale di 67 milioni di abitanti, 6,7 milioni sono *immigrés* (stranieri nati all'estero e residenti in Francia), ossia il 9,9% della popolazione totale. Di questi, 2,5 milioni (pari al 37%) sono cittadini francesi (*immigrés naturalisés français*). La popolazione *étrangère* (composta da individui di cittadinanza non francese) corrisponde a 4,9 milioni di persone, ossia il 7,4% della popolazione totale. Essa comprende 4,2 milioni di immigrati che non hanno acquisito la cittadinanza francese e 0,7 milioni di individui nati in Francia di nazionalità straniera. 1,7 milioni di francesi sono nati all'estero. Includendo nel calcolo il numero degli immigrati (6,7 milioni), complessivamente 8,4 milioni di persone risultano nate all'estero e soggiornanti in Francia, ossia il 12,6% della popolazione totale.

Occorre poi considerare la presenza di immigrati irregolari (o in attesa di regolarizzazione), di più difficile stima. Secondo una rilevazione effettuata dal Pew Research Center, nel 2017 erano presenti in Francia fra 300.000 e 400.000 stranieri irregolari⁴⁴. La valutazione è confermata dai dati ricavabili in via indiretta dall'AME (*Aide médicale de l'Etat*), secondo il quale il numero degli stranieri irregolari beneficiari dell'aiuto risulterebbe tendenzialmente stabile dal 2015 e pari, al 31 dicembre 2018, a 318.106 unità. Il dato non tiene conto dei richiedenti asilo, ai quali è riconosciuta la diversa *protection maladie universelle* (PUM). Questi sarebbero, invece, in aumento dal 2009, pari a 109.783 nel 2018 e registrerebbero un tasso di crescita annuale del 11,9%⁴⁵.

⁴² Questo paragrafo intende offrire alcuni dati generali relativi alla presenza degli stranieri in Francia. Con riferimento ai dati più specifici, attinenti ai diversi aspetti della disciplina, si rinvia ai paragrafi successivi.

⁴³ Dati ricavati dal Rapporto statistico pubblicato nel 2020 dall'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) relativamente all'anno 2019, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3633212>.

⁴⁴ Pew Research Center, *Europe's Unauthorized Immigrant Population Peaks in 2016, Then Levels Off*, November 2019, <https://www.pewresearch.org/global/2019/11/13/europes-unauthorized-immigrant-population-peaks-in-2016-then-levels-off/>.

⁴⁵ AME, *Rapport L'Aide médicale d'État: diagnostic et proposition*, ottobre 2019, <https://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/AME.pdf>.

Il 46,5% degli immigrati residenti in Francia è di origine africana e proviene soprattutto da Algeria (12,6%), Marocco (12%) e Tunisia (4,5%); il 33,3% è invece di origine europea, con una provenienza prevalente da Portogallo (9%), Italia (4,3%) e Spagna (3,6%). La percentuale di immigrati originari del Sud dell'Europa è diminuita nel corso degli anni, passando dal 49% nel 1975 al 17% nel 2018⁴⁶. Questi rimangono, tuttavia, gli immigrati da più tempo presenti sul territorio francese: il 75% si è stabilito in Francia prima del 1998⁴⁷.

Fino agli inizi degli anni Settanta del secolo scorso, il flusso migratorio era per la maggior parte composto da adulti maschi, poiché esso rispondeva (lo abbiamo già visto *supra*, § 2) alla richiesta di manodopera e alle necessità legate alla ricostruzione del Paese del secondo dopoguerra. A partire invece dagli inizi degli anni Settanta, la nuova politica restrittiva in materia di immigrazione, già avviata con le circolari Marcellin-Fontanet del 1972 e proseguita da Giscard d'Estaing tra l'estate e l'autunno del 1974 determina, come già osservato, una contrazione della migrazione economica. Il blocco degli ingressi dei cittadini non europei, stabilito a titolo provvisorio dal Consiglio dei ministri guidato da Chirac, produce come conseguenza indiretta un aumento dei ricongiungimenti familiari ed un incremento via via crescente della componente femminile (sul punto si veda *supra*, § 2).

Nel 2019 oltre la metà degli immigrati è costituita da donne (il 51%), mentre nel 1946 esse rappresentavano solo il 45% del flusso totale in entrata. L'evoluzione è particolarmente evidente con riguardo all'immigrazione di origine africana (Maghreb e Africa subsahariana).

Il livello di istruzione della popolazione immigrata è notevolmente cresciuto negli anni, pur mantenendosi inferiore rispetto a quello della popolazione non immigrata. Se nel 1975 solo il 3% degli immigrati risultava in possesso di un diploma di scuola superiore, alla fine del 2018 tale percentuale era salita al 28%. Parallelamente, è aumentata l'età media; molto bassa agli inizi degli anni Settanta, più adulta in tempi recenti: nel 2018 il 53% degli immigrati e il 48% degli stranieri aveva tra i 25 e i 54 anni di età⁴⁸.

⁴⁶ Dati INSEE Rapporto 2019, cit.

⁴⁷ INSEE, *L'insertion des immigrés, de l'arrivée en France au premier emploi*, 2018, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3640742#:~:text=au%20premier%20emploi-,L'insertion%20des%20immigr%C3%A9s%2C%20de%20l'arriv%C3%A9e,en%20France%20au%20premier%20emploi&text=La%20population%20immigr%C3%A9e%20est%20de, arriv%C3%A9es%20enfants%20ou%20comme%20%C3%A9tudiants>.

⁴⁸ Rapporto INSEE *Étrangers - Immigrés*, 2020, <https://www.insee.fr/fr/statistiques>

La presenza nel lavoro qualificato, seppur cresciuta, risulta ancora bassa: nel 2018 gli immigrati coprivano solo l'8,2% delle posizioni di quadro o di livello intellettuale superiore, l'11,2% delle posizioni impiegate e il 6,2% delle *professions intermédiaires*. Le percentuali più alte si registravano nel lavoro operaio (il 16%), nel commercio e nell'artigianato (complessivamente il 12,8%); solo 1,9% nell'agricoltura. Infine, al dicembre 2018, su un totale di 442.000 persone prive da sempre di una qualsiasi occupazione, oltre 78.000 erano immigrati, in misura maggiore di sesso femminile.

4. *L'accesso al lavoro degli stranieri in Francia: la disciplina*

La politica francese di *maîtrise des flux migratoires*, come si è visto, a partire dalla chiusura del 1974 ha gradualmente ampliato le possibilità di fare ingresso per motivi di lavoro, specie dei lavoratori più qualificati, prevedendo specifiche modalità in base alle quali uno straniero può essere ammesso a lavorare in Francia⁴⁹. Ciò nonostante, le migrazioni per motivi economici dei cittadini di Paesi terzi rappresentano tuttora una quota minoritaria dei flussi migratori diretti – temporaneamente o in via permanente – verso il Paese d'oltralpe: esse ammontano a meno del 10% del totale⁵⁰. I dati relativi al 2019 confermano tali stime: dei 276.576 titoli di soggiorno accordati come primo rilascio solo 38.843 riguardavano ingressi per motivi di lavoro, mentre 88.778 facevano riferimento a ragioni familiari, 91.495 a studenti, 38.157 a titolari di protezione internazionale e 19.303 ad altre motivazioni⁵¹. La gran

/4277645?sommaire=4318291. Cfr. lo studio condotto da C. BEAUCHEMIN, C. HAMEL, P. SIMON (dir.), *Trajectoires et origines. Enquête sur la diversité des populations en France*, Paris, INED, 2010.

⁴⁹ D. LOCHAK, *La politique d'immigration en France et l'évolution de la législation*, in E. BRIBOSIA, A. REA (a cura di), *Les nouvelles migrations. Un enjeu européen*, Bruxelles, Complexe, 2002, p. 207 ss.; E.M. MOUHOUD, *L'immigration en France. Mythes et réalité*, Paris, Fayard, 2017; P. BLAVIER, A. PERDONCIN, *Immigrant Employment Trajectoires in France, 1968-2008: A Sociobistorical Approach*, in *Population*, 2020, p. 37 ss.

⁵⁰ OCDE, *Le recrutement des travailleurs immigrés: France 2017*, cit., p. 79.

⁵¹ Cour des comptes, *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*, 2020, p. 14. Lo studio rileva anche che la Francia è uno dei Paesi europei più restrittivi in termini di concessione dei permessi di soggiorno, con una media di 3,72 titoli accordati ogni 1.000 abitanti nel 2016, a fronte dei 14,53 rilasciati in Svezia, 12,18 in Germania, 7,65 in Spagna.

parte degli stranieri residenti in Francia non sono, quindi, entrati attraverso i canali che consentono gli ingressi per lavoro, dei quali si dirà nel prosieguo, bensì più spesso come familiari di stranieri già presenti o come studenti (vale la pena sottolineare, a tale proposito, che la Francia rappresenta, assieme alla Germania, il Paese non anglofono più attrattivo nei confronti degli studenti stranieri)⁵².

Se gli ingressi “diretti” per motivi di lavoro sono, quindi, relativamente limitati, gli ingressi “indiretti” nel mercato del lavoro – imputabili principalmente agli stranieri entrati per motivi diversi da quelli economici – rappresentano invece una realtà decisamente significativa: l’immigrazione legata ai ricongiungimenti familiari, ad esempio, contribuisce al mercato del lavoro francese almeno il doppio rispetto agli ingressi diretti per lavoro; più di un terzo dei titoli di soggiorno rilasciati agli stranieri, inoltre, riguardano studenti che hanno convertito il loro titolo di soggiorno in permesso per lavoro (nel 2015 più di un terzo dei migranti economici residenti in Francia era rappresentato da studenti stranieri divenuti lavoratori, vale a dire circa 11.000 persone)⁵³.

Buona parte degli stranieri entrati nel mercato del lavoro francese vengono peraltro incanalati in occupazioni scarsamente qualificate, sovente di tipo stagionale, il che solleva la questione della perdurante scarsa attrattività della Francia in relazione all’immigrazione qualificata, nell’ottica di accrescere la competitività e la crescita dell’economia nazionale, e ciò nonostante gli sforzi legislativi compiuti in tale direzione negli ultimi anni (ad esempio con

⁵² Ministère de l’Intérieur, Secrétariat général à l’immigration et à l’intégration, *Les données de l’immigration professionnelle et étudiante. Document préparatoire au débat au Parlement*, aprile 2013, p. 46, al quale si rinvia sin d’ora per un approfondimento sulle connessioni fra l’immigrazione culturale e studentesca e quella per motivi di lavoro. Fra le altre cose, il rapporto mette in luce come il dinamismo che caratterizza la Francia in materia d’immigrazione studentesca si concentri in prevalenza su studenti che hanno già ottenuto un diploma universitario nel Paese di origine (p. 52 ss.), il che in qualche modo fa il pari con il progressivo ampliamento, su cui si tornerà nel prosieguo, delle possibilità di fare ingresso per motivi di lavoro specie per i lavoratori più qualificati, ai quali vengono rilasciati prevalentemente titoli di soggiorno pluriennali: cfr. L. PETIT, *L’immigration choisie des hauts cadres*, in *Plein droit*, 2019, 4, p. 15 ss.

⁵³ OCDE, *Le recrutement des travailleurs immigrés: France 2017*, cit., p. 79. Circa un terzo degli studenti stranieri recatisi in Francia per ragioni di studio decidono poi di trattenersi, sovente per esercitare un’attività lavorativa. Cfr. pure H. JAMID, *Étudier et travailler en France: un développement humain au risque de l’irrégularité du séjour*, in *Migrations société*, 2018, p. 63 ss.

l'introduzione nel 2016 del *passport talent*, del quale si dirà nel prosieguo: cfr. *infra*, § 4.1).

Come si vedrà meglio nei paragrafi successivi, il modello prevalente di regolazione degli ingressi per motivi di lavoro è a tutt'oggi definibile come un modello di mercato, principalmente poiché non sono previste quote d'ingresso predeterminate, anche se si tratta di un modello dai tratti per così dire temperati (ad esempio dal c.d. *test* della necessità economica, sul quale pure ci si soffermerà: cfr. *infra*, § 4.2); va, peraltro, rilevato che nel novembre 2019 l'allora primo ministro Édouard Philippe ha annunciato – nell'ambito di una più generale opera di ripensamento delle politiche migratorie nazionali – la possibile introduzione di quote d'ingresso in relazione alle migrazioni economiche, in funzione delle carenze occupazionali rilevate nel mercato del lavoro, sulla falsariga di quanto già previsto ad esempio in Canada e in Australia. Una tale proposta è stata fatta propria, da ultimo, anche da un importante rapporto redatto dalla *Cour des comptes*⁵⁴. Se il risultato fosse effettivamente conseguito, la presidenza Macron riuscirebbe a realizzare quanto già preconizzato, fra gli altri, da Sarkozy, Juppé e Fillon⁵⁵. Tuttavia, la progettazione del regime delle quote sembra essere stata (nuovamente) accantonata, anche perché messa in secondo piano, fra l'altro, dalla gestione dell'emergenza sanitaria da Covid-19, da un lato, e dal completamento del faticoso percorso della Brexit, dall'altro⁵⁶.

Al netto dei possibili sviluppi futuri, la disciplina del lavoro degli stranieri trova oggi le sue fonti di disciplina essenziali da un lato nel *Code du travail*

⁵⁴ Cour des comptes, *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*, cit., p. 16: «Ce contexte suggère que la politique d'immigration professionnelle pourrait être modernisée et diversifiée en s'inspirant du modèle canadien, fondé sur des cibles quantitatives pluriannuelles, d'une part, et un système de sélection individuel sur critères, d'autre part. La Cour recommande d'engager une expérimentation en ce sens».

⁵⁵ <https://www.rfi.fr/fr/france/20191105-france-va-instaurer-quotas-immigration-economique>.

⁵⁶ Una prima riunione di concertazione sulle quote d'ingresso per motivi di lavoro si è tenuta il 28 novembre 2019 presso il Ministero del lavoro, allo scopo di definire, anno per anno, e settore per settore, a livello territoriale una valutazione quantitativa e qualitativa dei bisogni del mercato del lavoro, alla presenza di otto organizzazioni rappresentative di lavoratori e datori di lavoro e dell'*Association des régions de France*. A tale riunione, tuttavia, non risulta che ne siano seguite altre. La deflagrazione della crisi sanitaria ha probabilmente messo da parte la questione, ritenuta meno urgente di altre. Sull'impatto della pandemia da Covid-19 sulla condizione giuridica degli stranieri, e in particolare dei lavoratori stranieri, in Francia cfr. AA.VV., *Covid partout, justice nulle part*, in *Plein droit*, 2020, 4, p. 3 ss.

(d'ora in avanti CT, artt. L. 1221-3, L. 5221-1 – L. 5224-4; L. 8521-1 – L. 8256-8; R. 5221-1 – R. 5224-1; R. 8253-1 – R. 8253-4), e dall'altro nel CESEDA. Quest'ultimo, peraltro, da quando è stato introdotto nel 2004, è stato nel corso degli anni più volte modificato, venendo di conseguenza alterata la sua struttura originaria e reso meno leggibile il suo contenuto proprio a causa della sedimentazione di vari interventi normativi⁵⁷. Per ovviare a tali storture, con legge 2018-778 del 10 settembre 2018 è stato delegato al Governo il compito di riformulare la parte legislativa del codice, e parallelamente di riscriverne la parte regolamentare. Il risultato di questa complessa opera di rifusione, durata oltre un anno, è contenuto nella *ordonnance* 2020-1733, in relazione alla parte legislativa, e nel *décret* 2020-1734, in relazione alla parte regolamentare, entrambi del 16 dicembre 2020, in vigore dal 1° maggio 2021. Vale, tuttavia, la pena rimarcare che si tratta di un'operazione il cui scopo essenziale è stato unicamente quello di dare un nuovo assetto alle norme del CESEDA, rendendole auspicabilmente più chiare e maggiormente accessibili, senza tuttavia modificarne in alcun modo il contenuto (si vedano ora, in particolare, i libri III e IV tanto della parte legislativa quanto di quella regolamentare, dedicati all'ingresso e al soggiorno in Francia).

Per poter esercitare un'attività lavorativa subordinata in Francia lo straniero – fatte salve le limitate eccezioni espressamente previste dalla legge – deve aver preventivamente ottenuto un'autorizzazione al lavoro (cfr. *infra*, § 4.2)⁵⁸. Generalmente l'autorizzazione al lavoro è contenuta all'interno del titolo di soggiorno che consente di svolgere un'attività lavorativa subordinata; in altri casi, il titolo di soggiorno consente allo straniero di lavorare senza che questi debba fare una domanda specifica in tal senso.

⁵⁷ Si pensi, da ultimo, alla legge 2020-1721 del 29 dicembre 2020 (legge finanziaria per il 2021), entrata in vigore il 1° gennaio 2021, nelle cui maglie sono state inserite anche alcune disposizioni che hanno modificato taluni aspetti del CESEDA (in particolare, si vedano gli artt. 180 e 234).

⁵⁸ Il riferimento è principalmente ai lavoratori stranieri alle dipendenze di un datore di lavoro che ha sede in un altro Paese dell'UE e temporaneamente distaccati in Francia (art. R. 5221-1 CT) e ai lavoratori stranieri che svolgono in Francia un'attività lavorativa di durata non superiore a tre mesi (art. R. 5221-2 CT). Sono, inoltre, esentati dall'autorizzazione al lavoro gli stranieri che entrano in Francia per una durata massima di 3 mesi allo scopo di esercitare un lavoro subordinato in uno dei 7 settori di attività definiti con decreto, e che fanno riferimento, fra l'altro, a manifestazioni sportive, culturali, artistiche e scientifiche, all'industria cinematografica e alla moda (art. L. 5221-2-1 e D. 5221-2-1 CT).

4.1. *I titoli di soggiorno che consentono di lavorare in Francia*

L'art. R. 5221.3 CT individua i titoli di soggiorno che consentono di svolgere ogni attività lavorativa, subordinata o autonoma, fatti salvi gli impieghi che non sono accessibili da parte degli stranieri; vale, difatti, la pena ricordare che alcuni impieghi non possono essere svolti da parte degli stranieri: il riferimento è non solo a quelli alle dipendenze della pubblica amministrazione, ma anche ad alcuni settori di attività privati nell'ambito dell'amministrazione della giustizia, della contabilità e della finanza, della comunicazione, dell'urbanistica, della sicurezza, del commercio e della sanità⁵⁹.

Il diritto di soggiorno dello straniero si fonda sulla nozione di *parcours d'immigration*, che implica una progressività della durata di tale diritto e del titolo che lo concretizza: lo straniero vedrà dapprima venirsi riconosciuto un titolo di soggiorno *temporaire* di durata annuale, poi un titolo di soggiorno *pluriannuelle* della durata che, a seconda dei casi, può andare dai 2 ai 4 anni, e da ultimo una *carte de résident*, di durata decennale e rinnovabile, che permette di esercitare qualsiasi attività lavorativa sull'intero territorio nazionale (art. L. 426-4 CESEDA).

⁵⁹ GISTI, *La guide de l'entrée et du séjour des étrangers en France*, Paris, Dalloz, 2019, pp. 183-185.

Titoli di soggiorno <i>temporaires</i>		Titoli di soggiorno <i>pluriannuelles</i>	<i>Carte de résident</i>
Titoli di soggiorno <i>temporaires</i> che, pur essendo rilasciati ad altri fini, consentono di esercitare un'attività lavorativa	Titoli di soggiorno <i>temporaires</i> direttamente rilasciati per lo svolgimento di un'attività lavorativa	<i>Carte de séjour pluriannuelle générale</i> (art. L. 433-4 CESEDA) <i>Carte passeport talent</i> (art. L. 421-9 ss. CESEDA)	<i>Carte de résident</i> (art. L. 426-4 CESEDA)
<i>Carte de séjour temporaire étudiant</i> (art. L. 422-1 ss. CESEDA) o <i>étudiant-programme de mobilité</i> (art. L. 422-5 CESEDA) <i>Carte de séjour temporaire pour recherche d'emploi ou création d'entreprise</i> (L. 422.10 CESEDA) <i>Carte de séjour temporaire stagiaire</i> (art. L. 426.23 CESEDA) <i>Carte de séjour temporaire vie privée et familiale</i> (art. L. 425.1 ss. CESEDA) <i>Carte de séjour visiteur</i> (art. L. 425.20 CESEDA) <i>Carte de séjour jeune au pair</i> (art. L. 425.22 CESEDA)	<i>Carte de séjour temporaire salarié</i> (art. L. 421-1 ss. CESEDA) <i>Carte de séjour travailleur temporaire</i> (art. L. 421-3 ss. CESEDA) <i>Autorisation provisoire de travail</i> (APT)	<i>Carte travailleur saisonnier</i> (art. L. 421-34 CESEDA) <i>Carte salarié détaché ICT</i> (art. L. 421-26 CESEDA) <i>Carte de séjour étudiant</i> o <i>étudiant-programme de mobilité</i> (art. L. 422-1 ss. CESEDA) <i>Carte de séjour</i> rilasciata ai beneficiari di <i>protection subsidiaire</i> o dello <i>status</i> di apolide (art. L. 424-9 ss. CESEDA e L. 313-26 CT)	

In relazione ai titoli di soggiorno *temporaires* che, pur essendo rilasciati ad altri fini, consentono di esercitare un'attività lavorativa, possono essere menzionati:

- la *carte de séjour temporaire étudiant* (art. L. 422-1 ss. CESEDA) o *étudiant-programme de mobilité* (art. L. 422-5 CESEDA), della durata massima di un anno, che è rilasciata a chi studia in Francia e può dimostrare di disporre di risorse economiche sufficienti al proprio sostentamento, purché si tratti di un'attività lavorativa accessoria all'attività di studio, vale a dire che non ecceda il 60% della durata annuale del lavoro, fissata a 964 ore (art. L. 313-7 CT)⁶⁰, e che è convertibile al termine del percorso di studi, sempre che sussistano le condizioni legislativamente indicate, a seconda dei casi in una *carte de séjour salarié*, in una *carte de séjour travailleur temporaire* o in una *carte de séjour entrepreneur / profession libérale*. La ricevuta che attesta la presentazione, per la prima volta, di una richiesta di concessione di un titolo di soggiorno *étudiant* non autorizza lo straniero a svolgere un'attività lavorativa, diversamente dalla ricevuta che attesta la presentazione della richiesta di rinnovo del permesso *étudiant* già ottenuto;

- la *carte de séjour temporaire pour recherche d'emploi ou création d'entreprise* (L. 422.10 CESEDA), della durata massima di un anno, non rinnovabile, che è rilasciata agli stranieri che si siano diplomati in Francia e che intendano restarvi per esercitare un'attività lavorativa, di natura subordinata o autonoma, che non ecceda il 60% della durata annuale del lavoro, fissata a 964 ore, come pure agli studenti che, una volta ottenuto il diploma in Francia, siano rientrati nel proprio Paese d'origine e che intendano spostarsi nuovamente, entro 4 anni dalla conclusione degli studi, verso la Francia. Alla scadenza del titolo, lo straniero che ha trovato un impiego o che può dimostrare una promessa di assunzione è legittimato a ottenere il rilascio di una *carte de séjour salarié* o di una *carte de séjour travailleur temporaire*⁶¹;

- la *carte de séjour temporaire stagiaire* (art. L. 426.23 CESEDA), della durata massima di un anno, che è riservata agli stranieri che risiedano in un Paese terzo, che intendano svolgere uno *stage* in Francia – sulla base di una

⁶⁰ Il mancato rispetto del limite delle 964 ore espone lo straniero alla revoca del titolo di soggiorno (artt. L. 313-5 e R. 311-15 CT). Il tetto delle 964 ore può essere superato attraverso la concessione, a titolo eccezionale, di una *autorisation provisoire de travail* (cfr. *infra*): così dispone la Circolare del 22 agosto 2007 DPM/DMI2/2007/323.

⁶¹ Secondo stime dell'OCDE, circa un terzo degli studenti stranieri restano in Francia dopo aver terminato il loro ciclo di studi; ciò nonostante, gli stranieri diplomatisi in Francia sono sottorappresentati nelle occupazioni in relazioni alle quali si registrano difficoltà nel reperire forza lavoro, e il loro inserimento nel mercato del lavoro a breve termine non è affatto scontato. Cfr. OCDE, *Le recrutement des travailleurs immigrés: France 2017*, cit., p. 23.

convenzione di *stage* approvata dalla competente autorità amministrativa – come formazione iniziale, come formazione continua o, ancora, nel quadro di un’attività lavorativa (art. R. 313-10-1 CT), e che dispongano di risorse sufficienti al proprio sostentamento;

- la *carte de séjour temporaire vie privée et familiale* (art. L. 425.1 ss. CESEDA), della durata massima di un anno, che è rilasciata allo straniero che può dimostrare di avere un legame reale (di tipo personale, familiare o connesso ad esigenze mediche) con la Francia, e che consente di lavorare sull’intero territorio nazionale per lo svolgimento di ogni attività lavorativa;

- la *carte de séjour visiteur* (art. L. 425.20 CESEDA);

- la *carte de séjour jeune au pair* (art. L. 425.22 CESEDA).

I titoli di soggiorno che invece sono direttamente rilasciati per lo svolgimento di un’attività lavorativa sono:

- la *carte de séjour temporaire salarié*;

- la *carte de séjour travailleur temporaire*;

- l’*autorisation provisoire de travail* (APT);

- i titoli di soggiorno pluriennali.

La *carte de séjour temporaire salarié* (art. L. 421-1 ss. CESEDA), della durata massima di un anno, è rilasciata allo straniero titolare di un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, o comunque destinatario di una *promesse d’embauche* alle medesime condizioni, per svolgere la sola attività lavorativa alla quale essa fa riferimento in una zona determinata o sull’intero territorio nazionale. Solo a partire dal secondo rinnovo la *carte* non può comportare alcuna restrizione relativa al settore d’attività e alla regione in cui essa è esercitata (art. R. 5221-3 CT), e dunque lo straniero può cambiare datore di lavoro e svolgere l’attività di sua scelta. Al momento della scadenza lo straniero ancora titolare di un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato può richiedere il rilascio di una *carte pluriannuelle salarié*, della durata massima di 4 anni, la quale gli consente di svolgere ogni attività lavorativa senza limitazioni geografiche o settoriali, sempre che soddisfi le condizioni connesse al *contrat d’intégration républicaine*. Ogni straniero che intenda trattenersi durevolmente in Francia (e, quindi, non anche chi è titolare di un’autorizzazione al soggiorno di tipo temporaneo) è difatti tenuto – fatte salve le eccezioni normativamente previste – a impegnarsi in un *parcours personnalisé d’intégration républicaine*, che comprende la conclusione di un *contrat d’intégration républicaine*, attraverso il quale egli si vincola a rispettare i principi e i valori della società francese e della Repubblica e a seguire con serietà e assiduità l’attività di formazione civica e, se necessario, linguistica ivi individuata, attività che viene erogata gratuitamente (art. L. 311-9 e R. 311-

20 CT). Tale obbligo riguarda sia coloro che entrano per la prima volta in Francia, sia gli stranieri già irregolarmente presenti e che ottengono un titolo di soggiorno. Il contratto ha durata annuale ed è prorogabile per un ulteriore anno qualora l'attività formativa sia ancora in corso alla scadenza del primo anno o se lo straniero invochi dei motivi legittimi che giustifichino la sua frequenza non assidua e/o le sue perduranti difficoltà in relazione all'apprendimento della lingua francese.

Dopo cinque anni di presenza regolare in Francia lo straniero può, inoltre, richiedere il rilascio della *carte résident de longue durée-UE*, sempre che soddisfi anche le ulteriori condizioni di rilascio. Se prima della scadenza della *carte* il contratto si estingue per una causa non imputabile al lavoratore, questi potrà cercare un nuovo impiego per il residuo periodo di validità del titolo di soggiorno, o anche dopo la relativa scadenza fintanto che sarà destinatario di una prestazione di disoccupazione (art. R. 5221-33 CT).

La *carte de séjour travailleur temporaire* (art. L. 421-3 ss. CESEDA), della durata massima di un anno, è rilasciata allo straniero titolare di un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, per una durata coincidente a quella del contratto (non potendo essa in ogni caso eccedere un anno). In conseguenza della proroga o del rinnovo del contratto di lavoro a termine può essere richiesto il rinnovo della *carte* (l'istanza va presentata almeno due mesi prima della scadenza), come pure se il contratto è stato stipulato sin dall'inizio per una durata superiore a un anno. Alla scadenza del contratto lo straniero può richiedere un rinnovo della *carte* solo se riesce a dimostrare di aver trovato nel frattempo un nuovo impiego (art. R. 5221-33 CT). In caso di estinzione *ante tempus* del contratto da parte del datore, allo straniero non sono riconosciute le medesime tutele previste per il lavoratore a tempo indeterminato che ha perso involontariamente l'impiego; questi si troverà, dunque, in situazione irregolare qualora non sia stato nel frattempo in grado di sottoscrivere un nuovo contratto nel medesimo settore d'impiego.

L'*autorisation provisoire de travail* (APT), della durata massima di un anno, rinnovabile, può essere concessa allo straniero chiamato a svolgere per un datore di lavoro espressamente individuato un'attività di carattere temporaneo il cui esercizio non rientri nelle altre autorizzazioni al lavoro già esaminate (art. R. 5221-3, 12 CT). A titolo di esempio, possono beneficiarne: i richiedenti asilo, trascorsi 6 mesi dall'avvio della procedura di richiesta di protezione internazionale (cfr. *infra*, § 4.2.4); gli stranieri in possesso di un'autorizzazione allo svolgimento di un'attività di lavoro autonomo (sempre che l'attività di lavoro subordinato resti a questa accessoria); gli stranieri che lavorano in Francia pur non avendovi stabilito il loro domicilio principale.

Esistono, infine, una serie di titoli di soggiorno pluriennali, ai quali possono accedere gli stranieri che siano stati in possesso per almeno un anno di una *carte de séjour temporaire*, vale a dire dopo almeno un anno di soggiorno in Francia e nel quadro del già menzionato percorso d'integrazione degli stranieri regolarmente entrati nel Paese.

Oltre alla *carte de séjour pluriannuelle générale*, rilasciata dopo un primo anno di soggiorno regolare in Francia, per una durata massima di 4 anni, e che, dopo 5 anni di soggiorno, consente il rilascio della *carte de résident* (art. L. 433-4 CESEDA; art. L. 313-18 CT), si tratta:

- della *carte passeport talent* (art. L. 421-9 ss. CESEDA), che è rilasciata, per un massimo di 4 anni, alle categorie di stranieri ivi enumerate, che fanno generalmente riferimento a lavoratori altamente qualificati (compresi i titolari di Carta blu);

- della *carte travailleur saisonnier* (art. L. 421-34 CESEDA), che è rilasciata ai titolari di un contratto di lavoro stagionale ai sensi dell'art. L.1242-2, 3 CT per una durata massima di 3 anni, e che è rinnovabile (pur consentendo allo straniero di soggiornare e lavorare in Francia al più per 6 mesi per ogni anno, senza tuttavia stabilirvi la propria residenza);

- della *carte salarié détaché ICT – intra corporate transfer*, che è rilasciata per una durata massima di 3 anni, e che fa riferimento ai trasferimenti temporanei infrasocietari (art. L. 421-26 CESEDA);

- della *carte de séjour étudiant o étudiant-programme de mobilité*, che è principalmente rilasciata allo studente straniero che disponga dei mezzi sufficienti al proprio sostentamento per la durata del programma di studi, che non può essere inferiore a 2 anni (art. L. 422-1 ss. CESEDA);

- della *carte de séjour* rilasciata ai beneficiari di *protection subsidiaire* o dello *status* di apolide, e/o ai rispettivi familiari, rilasciata per una durata massima di 4 anni (art. L. 424-9 ss. CESEDA e L. 313-26 CT). Vale la pena ribadire, quindi, che anche ai titolari di un permesso di soggiorno concesso per *protection subsidiaire* o agli apolidi è consentito l'esercizio di un'attività lavorativa (sulla situazione dei richiedenti asilo, invece, cfr. *infra*, § 4.2.4).

Con pochissime eccezioni, la concessione del permesso di soggiorno avviene a titolo oneroso. Si tratta, inoltre, come si è visto, di una pletora di diverse tipologie di titoli di soggiorno – il cui numero elevato suggerirebbe un'operazione di razionalizzazione⁶² – la cui durata è generalmente molto

⁶² Cfr, in tal senso, Ministère de l'Intérieur, Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, *Les données de l'immigration professionnelle et étudiante. Document préparatoire au débat au Parlement*, cit., 28.

breve (il 76% dei primi rilasci e il 66% dei rinnovi del 2018 avevano una validità annuale), il che determina la necessità di frequenti rinnovi, con tutto quel che ciò comporta in termini di aggravio di lavoro per la macchina amministrativa e, in particolare, per le Prefetture, e ciò nonostante che la durata delle carte di soggiorno pluriennali sia stata estesa da 2 a 5 anni⁶³.

4.2. *L'autorizzazione al lavoro e le procedure di assunzione*

Come si ricordava, lo straniero che arriva in Francia per lavorare o che, essendo titolare di un titolo di soggiorno che non consente l'esercizio di un'attività lavorativa, desidera modificare il suo *status* è tenuto a richiedere un'autorizzazione al lavoro (art. L. 5221-2 CT).

La normativa delinea tre differenti procedure di assunzione, a seconda che il datore intenda occupare alle proprie dipendenze:

- uno straniero non ancora residente in Francia, e quindi bisognoso di un'autorizzazione all'ingresso e al soggiorno nel Paese (si parla, in questa ipotesi, di *procédure d'introduction*: cfr. *infra*, § 4.2.1);
- uno straniero già regolarmente residente in Francia, ma in virtù di un titolo che non lo autorizza a lavorare (si parla, in questo caso, di *changement de statut*: cfr. *infra*, § 4.2.2);
- infine, uno straniero irregolarmente soggiornante, che non ha mai avuto o che ha perso il diritto di soggiorno regolare (si tratta, in tale ipotesi, di avviare una procedura di *admission exceptionnelle au séjour*, altrimenti detta *régularisation par le travail*: cfr. *infra*, § 4.2.3).

La richiesta di autorizzazione al lavoro, in questi casi, è indirizzata al consolato, qualora si intenda assumere uno straniero che risiede ancora all'estero, o alla Prefettura, qualora invece lo straniero sia già residente in Francia.

È comune alle tre procedure la regola secondo cui l'autorizzazione al lavoro può essere rifiutata – fatte salve le ipotesi cui rinvia l'art. R. 5221-21 CT – qualora, per le mansioni considerate, il volume delle domande ecceda quello dell'offerta (si parla, a tale proposito, di *opposabilité de la situation de l'emploi*). Anche la Francia, in altre parole, come la gran parte dei Paesi

⁶³ Cour des comptes, *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*, cit., p. 17: «La Cour recommande que ce régime soit modernisé dans une logique d'efficience, en allongeant la durée des titres, en automatisant le renouvellement de ceux qui s'y prêtent et en accélérant les chantiers de dématérialisation».

OCDE, prevede un dispositivo amministrativo per valutare la situazione del mercato del lavoro prima di concedere allo straniero un'autorizzazione al lavoro.

In particolare, l'art. R. 5221-20 CT dispone che l'autorizzazione possa essere negata in ragione della situazione occupazionale relativa alla professione e alla zona geografica per le quali essa è stata domandata, tenuto conto delle caratteristiche richieste per svolgere quel certo impiego e delle ricerche già effettuate dal datore di lavoro presso i servizi pubblici per l'impiego allo scopo di reclutare un candidato già presente all'interno del mercato del lavoro. L'amministrazione può, dunque, in virtù del c.d. *test* della necessità economica, rifiutarsi di concedere l'autorizzazione al lavoro qualora essa reputi che il tasso di disoccupazione sia troppo alto per la professione considerata, e ciò anche quando l'interessato presenti un contratto di lavoro o una dichiarazione di disponibilità all'assunzione da parte di un datore di lavoro (e sempre che non si rientri in una delle molte ipotesi in cui il *test* della necessità economica non può essere imposto al richiedente: si pensi, ad esempio, agli elenchi di occupazioni "esentate" presenti negli allegati agli accordi bilaterali conclusi fra la Francia e alcuni Paesi terzi, i c.d. *accords de gestion concertée des flux migratoires*, sui quali si veda *infra*, § 6).

Tale rifiuto, peraltro, riguarda solo l'impiego in relazione al quale era stata presentata la domanda e non impedisce allo straniero di presentare una nuova domanda per un diverso impiego; esso, inoltre (come pure, del resto, l'accoglimento dell'istanza), deve essere adeguatamente motivato, facendo riferimento ai criteri generali fissati dall' art. R. 5221-20 CT (di cui si dirà nel successivo paragrafo).

Sarà sempre possibile, per il richiedente, ricorrere contro il diniego tanto in fase precontenziosa – al Prefetto, al Direttore dello sportello interessato della *Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi* (DIRECCTE) o al Ministro dell'Interno – quanto agendo direttamente in giudizio.

Stando ai dati, circa un'autorizzazione al lavoro su due è concessa agli stranieri che entrano per la prima volta in Francia senza che si sia preventivamente passati attraverso il *test* della necessità economica, il che nei fatti porta a relativizzare la valenza di tale meccanismo, la cui natura particolarmente complessa dipende, fra l'altro, dalla numerosità dei soggetti coinvolti (consolati, Prefetture, OFII⁶⁴, etc.). I molti scambi fra questi ultimi determi-

⁶⁴ L'OFII è un ente amministrativo che si occupa, sull'intero territorio francese, del servi-

nano, peraltro, una grande incertezza quanto all'esito della richiesta, il che contribuisce a scoraggiare i potenziali datori di lavoro, specie quando si tratta di piccole o medie imprese⁶⁵. Vale anche la pena sottolineare come i tempi medi di decisione da parte della Prefettura sulle richieste di rilascio dei titoli di soggiorno si siano allungati del 10% fra il 2016 e il 2018 per le prime concessioni, e del 34% per i rinnovi, e che, nel 2019, per il rilascio di un titolo di soggiorno erano necessarie mediamente quattro visite in Prefettura, essendo quindi ancora lontano dal raggiungimento l'obiettivo di un unico passaggio evocato dalla *Direction générale des étrangers en France* (DGEF)⁶⁶.

4.2.1. La procédure d'introduction des travailleurs salariés

La *procédure d'introduction des travailleurs salariés* è finalizzata a far ottenere allo straniero non ancora residente in Francia una *carte de séjour salarié* o una *carte de séjour travailleur temporaire*. Il datore di lavoro, se non è stato possibile reperire a livello locale un lavoratore in grado di soddisfare l'offerta di lavoro precedentemente depositata presso il *Pôle emploi*⁶⁷, è tenuto a depositare la richiesta di autorizzazione al lavoro, nominativa o numerica, presso lo sportello territoriale della DIRECCTE, e in particolare del dipartimento nel quale è situata l'azienda presso la quale lavorerà lo straniero o nel quale quest'ultimo stabilirà la propria residenza (art. R. 5221-15 e R. 5221-16 CT).

La domanda deve contenere: la proposta di contratto di lavoro; l'impegno a versare quanto dovuto all'OFII; indicazioni sullo straniero e, in particolare, sulla sua condizione alloggiativa; un documento che indichi le ragioni per le quali il datore intende far arrivare dall'estero lo straniero e, dunque, l'indicazione delle ricerche di candidati già svolte per coprire quel posto di lavoro (attraverso il deposito di un'offerta d'impiego attraverso il *Pôle emploi*, al quale si è già fatto cenno).

Per decidere se concedere o negare l'autorizzazione al lavoro, il Prefetto prende in esame alcuni criteri generali (art. R. 5221-20 CT): la situazione oc-

zio pubblico di accoglienza degli stranieri titolari, per la prima volta, di un titolo che lo autorizza a soggiornare in Francia (art. L. 5223-1 CT). L'OFII non detiene più il monopolio in tema di ingresso di lavoratori stranieri in Francia.

⁶⁵ OCDE, *Le recrutement des travailleurs immigrés: France 2017*, cit., p. 31.

⁶⁶ Cour des comptes, *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*, cit., p. 16.

⁶⁷ Si tratta dell'ente amministrativo che in Francia si occupa dei servizi pubblici per l'impiego.

cupazionale in relazione alle mansioni e alla zona geografica cui fa riferimento la domanda e le ricerche svolte dal datore di lavoro presso i servizi pubblici per l'impiego allo scopo di reperire un candidato già presente all'interno del mercato del lavoro; la coerenza fra la qualifica, l'esperienza, i titoli di studio dello straniero e le caratteristiche dell'impiego; il rispetto da parte del datore di lavoro delle prescrizioni legislative in materia di lavoro e protezione sociale; in particolare, il rispetto delle medesime condizioni d'impiego e retributive da esso riconosciute per un impiego della stessa natura; il rispetto, da parte del lavoratore, delle condizioni d'esercizio dell'attività proposta; qualora lo straniero risieda all'estero al momento della presentazione della domanda, le disposizioni adottate dal datore di lavoro per assicurare o fare assicurare l'alloggio dello straniero. Vengono, inoltre, prese in considerazione anche le statistiche trimestrali concernenti la domanda e l'offerta di lavoro per categorie professionali (non essendo sufficiente un generico riferimento all'incapacità del mercato del lavoro locale di rispondere alle esigenze del datore di lavoro⁶⁸).

Studi recenti sottolineano la presenza di numerose barriere amministrative e di un eccessivo margine di discrezionalità nella valutazione delle richieste di autorizzazione al lavoro, anche considerato il fatto che i summenzionati criteri, ai quali è subordinata la concessione dell'autorizzazione, vengono applicati in maniera disomogenea sul territorio nazionale, il che determina una grande difformità a livello territoriale nella risposta a tali richieste, anche in considerazione dell'assenza di istruzioni recenti in tal senso da parte dei ministeri competenti (interno e lavoro), che si va a sommare all'indeterminatezza dei parametri di valutazione indicati nel *Code du travail*⁶⁹. In particolare, la verifica dell'adeguatezza fra l'aspirante lavoratore e il profilo richiesto dal datore di lavoro appare soggetta a una valutazione eccessivamente discrezionale da parte dell'amministrazione; ne consegue che le decisioni vengono prese caso per caso, senza che ciò possa assicurare l'uguaglianza di trattamento sull'intero territorio nazionale.

Qualora la domanda venga accettata, viene rilasciata un'autorizzazione che indica le attività professionali e la zona geografica all'interno della quale essa ha validità; l'OFII invia il dossier al consolato competente al fine di consentire il rilascio del visto d'ingresso per lo straniero. Una volta entrato in

⁶⁸ Cfr., in tal senso, la Circolare della Direction de la population et des migrations del 22 agosto 2007.

⁶⁹ OCDE, *Le recrutement des travailleurs immigrés: France 2017*, cit., pp. 30-31.

Francia in forza del visto così ottenuto (che vale come titolo di soggiorno per una durata di un anno), lo straniero è tenuto a sbrigare le formalità necessarie e, in particolare, a sottoporsi a visita medica. Inoltre, se intende stabilirsi stabilmente in Francia lo straniero è tenuto a impegnarsi in un *parcours personnalisé d'intégration républicaine* (cfr. *retro*, § 4.1). Come si ricordava, la durata del titolo di soggiorno concesso dipende dalla natura del contratto di lavoro, e in particolare dal fatto che si tratti di un contratto a tempo indeterminato o determinato. In ogni caso, il titolo sarà rinnovabile entro i limiti fissati dalla legge.

La procedura descritta è, nella prassi, poco utilizzata. Essa dovrebbe essere attivata anzitutto per far fronte alle carenze di manodopera in relazione alle professioni e alle zone geografiche per le quali esistono delle difficoltà di reperimento della forza lavoro – senza che peraltro in questo caso sia opponibile la situazione dell'impiego relativa alle mansioni e alla zona geografica per la quale la domanda è stata inviata, in deroga alla regola generale di cui si è detto (cfr. *retro*, § 4.2) –, le quali dovrebbero trovare espressione in liste stabilite dall'autorità amministrativa, sentite le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro. Tali liste, tuttavia, non sono più state aggiornate da almeno un decennio (l'ultimo aggiornamento è dovuto all'*arrêté* del 18 gennaio 2008, che prevede una trentina di mestieri c.d. *en tension* per ciascuna regione), il che significa che nella pratica la procedura può essere avviata indipendentemente dal contenuto di tali liste. Sarebbe, quindi, opportuna un'operazione di attualizzazione di tali liste (si pensi che solo il 15% delle occupazioni ivi indicate sono ancora *en tension* sull'insieme del territorio nazionale, e che circa un terzo lo sono solo in alcune regioni), dal momento che esse non rispecchiano più la reale situazione delle carenze occupazionali all'interno del mercato del lavoro francese⁷⁰.

4.2.2. *Lo changement de statut*

Lo straniero che risiede regolarmente in Francia in virtù di un titolo di soggiorno che non consente l'esercizio di un'attività lavorativa, o che lo consente solo limitatamente (si pensi a quanto già ricordato a proposito degli studenti), e con il quale un datore di lavoro sia disponibile a stipulare un contratto di lavoro, è tenuto a compilare la necessaria modulistica, e lo stesso deve fare il datore di lavoro. La domanda deve essere poi presentata dal da-

⁷⁰ *Ibidem*, p. 32.

tore di lavoro presso la Prefettura (o lo sportello territoriale competente delle DIRECCTE, in caso di autorizzazione provvisoria al lavoro) entro i due mesi precedenti la scadenza del titolo di soggiorno già posseduto. In particolare, la domanda deve contenere: il riferimento al contratto di lavoro, a tempo indeterminato o determinato di durata almeno annuale, o a una proposta di contratto di lavoro; l'impegno a versare quanto dovuto all'OFII; indicazioni sulla condizione alloggiativa dello straniero.

Qualora la DIRECCTE, esaminata la situazione occupazionale, dia un parere positivo, l'OFII convoca l'interessato per una visita medica, dopo di che gli rilascia una copia del contratto di lavoro convalidata dall'amministrazione e l'invito a ritirare presso la Prefettura il titolo di soggiorno con la nuova indicazione *salarié* (o *travailleur temporaire*), oppure presso lo sportello territoriale competente delle DIRECCTE l'autorizzazione provvisoria al lavoro. Solo dopo quest'ultimo adempimento lo straniero può iniziare a prestare la sua attività lavorativa; vale la pena ribadire, inoltre, che il datore di lavoro è tenuto a versare all'OFII una tassa, fissata in funzione del livello della retribuzione mensile, in relazione alla prima ammissione dello straniero al soggiorno in qualità di lavoratore (come pure in caso di primo ingresso dello straniero in Francia), oltre che per la prima concessione allo straniero di un titolo di soggiorno; anche il rinnovo del titolo di soggiorno, ove ammesso, avviene – come si ricordava – a titolo oneroso. Qualora, invece, la domanda di *changement de statut* venga rifiutata, la DIRECCTE notifica la sua decisione motivata al datore di lavoro e allo straniero.

Non è semplice, nella prassi, ottenere lo *changement de statut*, dal momento che l'amministrazione è solita rifiutarlo sistematicamente opponendo la già ricordata situazione occupazionale; la domanda ha, invece, una maggiore probabilità di essere accolta qualora abbia a oggetto un impiego rientrante fra le professioni e le zone geografiche di cui al già citato *arrêté* del 18 gennaio 2008. Ciò nonostante, vale la pena sottolineare che gli *changements de statut* del titolo di soggiorno rilasciato agli studenti in titolo di soggiorno rilasciato per esercitare un'attività lavorativa rappresentano più di un terzo dell'insieme dei titoli rilasciati a fini lavorativi (anche se i motivi familiari predominano fra le conversioni dei permessi di soggiorno)⁷¹.

⁷¹ *Ibidem*, p. 173.

4.2.3. *L'admission exceptionnelle au séjour (o procédure de régularisation)*

Lo straniero irregolarmente soggiornante in suolo francese non può, di norma, ottenere un'autorizzazione al lavoro se non nel quadro di una procedura – ordinaria o straordinaria – di regolarizzazione. Tale istituto, come si è rilevato, ha storicamente caratterizzato (cfr. *retro*, § 2), anche da un punto di vista quantitativo, e continua a contraddistinguere a tutt'oggi il modello francese⁷².

In relazione alle ipotesi di regolarizzazione ordinaria, la richiesta di *admission exceptionnelle au séjour* da parte dello straniero dà avvio a una procedura che, ove si concluda positivamente, determina la concessione di un titolo di soggiorno per motivi di carattere eccezionale o umanitario (trattasi di una *carte de séjour temporaire – travailleur temporaire/salarié* o di una *carte de séjour temporaire – vie privée et familiale*: cfr. *retro*, § 4.1) all'esito di una valutazione individualizzata e discrezionale da parte del Prefetto competente. In particolare, la richiesta può fondarsi sia sul fatto che lo straniero già esercita o è in procinto di iniziare a svolgere in Francia un'attività lavorativa (si parla, in questo caso, di *admission exceptionnelle au séjour – travail*), sia su ragioni che attengono alla sua vita privata e familiare (si tratta, in tale ipotesi, di *admission exceptionnelle au séjour – vie privée et familiale*).

Nel primo caso, al fine di ottenere la regolarizzazione della sua condizione di soggiorno, lo straniero deve presentare un'apposita domanda alla Prefettura del luogo in cui risiede, dovendo dimostrare – oltre al possesso di un contratto di lavoro o di una promessa di assunzione – un certo grado di integrazione nel Paese di accoglienza, nonché la conoscenza dei valori della Repubblica e della lingua francese attraverso alcuni elementi (la durata dell'impiego, la durata della sua presenza in Francia, etc.). In particolare, nella domanda lo straniero è tenuto a indicare: quando ha fatto ingresso in Francia, e se lo ha fatto in virtù di un visto d'ingresso (evidentemente nel frattempo scaduto e non rinnovato) o irregolarmente; la sua situazione familiare; la sua situazione lavorativa, anche attraverso l'indicazione del tipo e della durata del contratto eventualmente già sottoscritto o ancora da sottoscrivere, oltre che delle passate esperienze professionali; gli elementi dai qua-

⁷² Per una panoramica diacronica sull'utilizzo dell'istituto cfr. da ultimo S. CASELLA COLOMBEAU, *Les régularisations, composantes des politiques migratoires*, in *Plein droit*, 2020, 3, p. 3 ss. Si veda pure N. FERRÉ, *L'admission au séjour: quand l'exception devient la règle*, *ibidem*, p. 7 ss.

li si possa desumere il grado di *intégration républicaine* (lo svolgimento di attività sociali o associative, la conoscenza della lingua francese, etc.); i motivi della domanda.

La richiesta è, quindi, esaminata dal Prefetto, il quale prima di decidere consulta la DIRECCTE, che a sua volta valuta cinque parametri della domanda: l'adeguatezza fra le qualifiche o l'esperienza del richiedente e la natura dell'impiego proposto; il rispetto, da parte del datore di lavoro, della legislazione lavoristica e previdenziale; il rispetto delle regole di esercizio, qualora si tratti di professioni regolamentate; le condizioni d'impiego del lavoratore (e, in particolare, il fatto che si tratti di un contratto a tempo indeterminato, ipotesi preferibile, o a tempo determinato); infine, la retribuzione prevista, che deve essere coerente con i parametri fissati per via legislativa (il riferimento è al c.d. SMIC, *salairé minimum interprofessionnel de croissance*).

Il buon esito della procedura – che non riguarda i cittadini algerini né tunisini – resta in larga parte rimesso al potere discrezionale delle Prefetture, anche se la circolare del 28 novembre 2012 enuclea i parametri che queste ultime devono tenere in considerazione nello svolgere un esame «approfondito, oggettivo ed individualizzato»: che lo straniero sia titolare di un contratto di lavoro o di una proposta di contratto di lavoro (in quest'ultimo caso, è prevista una durata minima di 6 mesi e una retribuzione che sia quantomeno pari al SMIC); che possa provare che l'attività di lavoro abbia avuto una durata di almeno 8 mesi, consecutivi o meno, nel corso degli ultimi 24 mesi o di 30 mesi, consecutivi o meno, nel corso degli ultimi 5 anni; che il soggiorno in Francia si protragga da più di 5 anni, salve le eccezioni previste (un soggiorno quantomeno triennale consente la regolarizzazione sempre che lo straniero abbia lavorato per almeno 24 mesi, dei quali 8, consecutivi o meno, nel corso degli ultimi 12 mesi).

La descritta procedura di regolarizzazione è stata estesa, dalla legge 2018-778 del 10 settembre 2018, anche a beneficio degli stranieri accolti in un *organisme d'accueil communautaire et d'activités solidaires* (OACAS) e che possono vantare almeno 3 anni di attività lavorativa ininterrotta, sia pure non prestata nel quadro di una formale relazione di lavoro, attestata anche dall'organismo in oggetto in relazione alle mansioni svolte e all'orario di lavoro, sempre che essi possano garantire delle prospettive di integrazione nella società d'accoglienza (art. L. 313-14-1, R. 313-25 e R. 313-26 CESEDA)⁷³.

⁷³ Il *décret* 2019-141 del 27 febbraio 2019, che ha dato attuazione sul punto alla legge 2018-778, non individua le condizioni di accesso agli OACAS, all'interno dei quali sono gene-

La seconda ipotesi di *admission exceptionnelle au séjour* – che si ispira all'art. 8 della CEDU sul diritto al rispetto della vita privata e familiare e alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo sviluppatasi in relazione a tale disposizione – è invece riservata agli stranieri irregolarmente soggiornanti in Francia che, sulla base di quanto previsto dal CESEDA e da una serie di circolari applicative, siano coniugati con un cittadino francese o che siano legati da un vincolo di unione civile con un cittadino francese, con il quale convivono da almeno un anno; agli stranieri che vivono in Francia da almeno 5 anni e che sono coniugati con uno straniero regolarmente soggiornante o che sono genitori di un bambino straniero che frequenta le istituzioni scolastiche; agli stranieri entrati in Francia da minorenni, pur avendo almeno 13 anni, per raggiungere la loro famiglia (al di fuori delle ipotesi di ricongiungimento familiare); agli stranieri vittime di violenze coniugali o di tratta di esseri umani. Tutti questi soggetti possono avviare la procedura di *admission exceptionnelle au séjour – vie privée et familiale* (come pure coloro che possono vantare una presenza almeno decennale in Francia) allo scopo di ottenere, all'esito della summenzionata valutazione discrezionale prefettizia, una *carte de séjour temporaire – vie privée et familiale* che, come si è visto, consente loro anche di lavorare.

Secondo i dati diffusi dal Ministero dell'Interno francese, fra il 2016 e il 2020 sono stati rilasciati circa 30.000 titoli di soggiorno per anno in relazione alle diverse ipotesi di *admission exceptionnelle au séjour*. Nello specifico, sono stati concessi per motivi di lavoro 6.449 permessi nel 2016, 7.238 nel 2017, 8.056 nel 2018, 7.865 nel 2019 e 7.162 nel 2020 (dati, questi ultimi, ancora provvisori); in relazione, invece, al rispetto della vita privata e familiare, si contano 23.734 permessi rilasciati nel 2016, 23.353 nel 2017, 24.704 nel 2018, 23.604 nel 2019 e 20.396 nel 2020 (anche in quest'ultimo caso si tratta di dati ancora provvisori). Le sole *admissions exceptionnelles au séjour – travail*, dunque, ammontano a circa un quarto del totale dei permessi rilasciati

ralmente accolti anche stranieri irregolari. Tale ampliamento del campo di applicazione soggettivo della procedura di regolarizzazione permanente è stato sospinto da Emmaüs France. Sulla vicenda cfr. T. GUIGNAT, *L'exception Emmaüs*, in *Plein droit*, 2020, 3, p. 24 ss., il quale sottolinea come il provvedimento abbia consentito ai 3.000 *sans-papiers* ospitati dalle strutture di Emmaüs France di ottenere un permesso di soggiorno sulla base delle loro esperienze in seno alle comunità di accoglienza, pur rilevando come le *chances* di regolarizzazione siano molto differenti a seconda dalle Prefettura interessata. Cfr. pure N. FERRÉ, V. CARRÈRE, *Travailleurs clandestins ou mécanismes clandestins?*, in *Plein droit*, 2018, 4, p. 8 ss.

ogni anno in Francia per motivi economici (22.982 nel 2016, 27.467 nel 2017, 33.675 nel 2018, 39.131 nel 2019, 26.950 nel 2020)⁷⁴. Le regolarizzazioni rappresentano, in altre parole, una quota parte rilevante dei permessi di soggiorno rilasciati ogni anno in Francia e che consentono di lavorare. Attraverso di esse sono state colmate le richieste di impiego specie con riguardo a professioni poco attrattive per gli autoctoni (si pensi, fra gli altri, al settore delle costruzioni, a quello alberghiero e ristorativo, a quello del commercio), in relazione alle quali le condizioni di assunzione stabilite dalla legge sono di fatto fortemente limitate dalle procedure amministrative vigenti; il che solleva senz'altro la questione dell'efficacia degli strumenti esistenti per filtrare le richieste di autorizzazione al lavoro in funzione dei reali bisogni del mercato del lavoro, soprattutto in relazione agli impieghi poco qualificati⁷⁵.

4.2.4. *L'accesso al lavoro dei richiedenti asilo*

È noto che un legame molto stretto fra gli ingressi degli stranieri e la disciplina del diritto d'asilo ha tradizionalmente caratterizzato la realtà francese almeno sin dagli inizi del XIX secolo: si pensi – solo per fare qualche esempio – all'accoglienza di milioni di fuggitivi provenienti da tutta Europa, dagli esodi di massa armeni agli antifascisti italiani e spagnoli, sino ai russi e agli ebrei in fuga⁷⁶.

Con particolare riferimento alla condizione dei richiedenti asilo, essi oggi possono accedere al mercato del lavoro, come già si ricordava, una volta che siano decorsi 6 mesi dalla presentazione della richiesta d'asilo, sulla base di una *attestation de demande d'asile* (ATDA), valevole come autorizzazione provvisoria al soggiorno; a tal fine, anch'essi sono tenuti a ri-

⁷⁴ I dati qui riportati, aggiornati al 21 gennaio 2021, sono resi disponibili dal Ministero dell'Interno all'indirizzo: <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Etudes-et-statistiques/Statistiques/Chiffres-cles-sejour-visas-eloignements-asile-acces-a-la-nationalite/Derniers-chiffres-cles>.

⁷⁵ OCDE, *Le recrutement des travailleurs immigrés: France 2017*, cit., p. 30.

⁷⁶ Sul tema – troppo ampio per poter essere affrontato in questa sede – cfr. fra i molti G. NOIRIEL, *Réfugiés et sans-papiers: la République face au droit d'asile XIXe – XXe siècle*, Paris, Pluriel, 1991; D. ALLAND, C. TEITGEN-COLLY, *Traité du droit d'asile*, Paris, Presses Universitaires de France, 2002; da ultimo, K. AKOKA, *L'asile et l'exil. Une histoire de la distinction réfugiés/migrants*, Paris, La Découverte, 2020; T. FLEURY GRAFF, A. MARIE, *Droit de l'asile*, Paris, Presses Universitaires de France, 2021.

chiedere un'autorizzazione al lavoro alla DIRECCTE, producendo una promessa di assunzione o un contratto di lavoro. Anche costoro sono soggetti alla *opposibilité de la situation de l'emploi*, e dunque il datore di lavoro dovrà provare di aver tentato di coprire il posto di lavoro di cui trattasi con un altro lavoratore prima di averlo proposto al richiedente asilo. Rispetto alle regole generali in tema di rilascio dell'autorizzazione al lavoro, in questo caso essa si intende concessa qualora la DIRECCTE non abbia fornito una risposta in un lasso di tempo di due mesi (art. L. 744-11 CT). Una volta ottenuta l'autorizzazione al lavoro, essa è valida fino alla pronuncia della *Cour nationale du droit d'asile* sul ricorso eventualmente presentato contro il rigetto della domanda d'asilo da parte dell'*Office français de protection des réfugiés et apatrides*.

5. *I diritti dei lavoratori stranieri; in particolare, l'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale*

Nel momento in cui lo straniero è ammesso a lavorare in Francia, la legge prevede che ad esso debba applicarsi lo stesso trattamento riservato ai lavoratori nazionali in relazione ai diritti e agli obblighi scaturenti dal contratto di lavoro. In linea generale, difatti, in conformità al principio di parità di trattamento fra cittadini e non in materia di condizioni di lavoro, il *Code du travail* non stabilisce alcuna distinzione fra autoctoni e stranieri, e anzi vieta espressamente ogni discriminazione compiuta in tal senso dal datore di lavoro non solo in fase di assunzione, ma nell'intero svolgimento del rapporto di lavoro. In particolare, esso vieta la presa in considerazione di tutta una serie di tratti distintivi della persona del lavoratore che non siano strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività professionale.

Ciò, naturalmente, non significa che il principio di parità di trattamento nei fatti sia sempre rispettato: basti pensare al divario che si registra, a parità d'impiego, fra le retribuzioni versate agli stranieri e quelle versate agli autoctoni, al più alto tasso di inottemperanza alle prescrizioni finalizzate a garantire la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro (e, quindi, alla più alta incidenza di infortuni sul lavoro e di malattie professionali), alle molteplici forme di discriminazioni che si riscontrano in relazione alle varie fasi dell'attività lavorativa, dall'assunzione all'estinzione del rapporto di lavoro, e così via⁷⁷.

⁷⁷ AA.VV., *Discriminations*, in *Plein droit*, 2014, 4, p. 3 ss.

Analogamente, di regola i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti sono assoggettati al regime generale di protezione sociale alle medesime condizioni dei cittadini francesi in relazione ai rischi protetti (malattia, maternità, disoccupazione, etc.: art. L. 311-2 *Code de la sécurité sociale*)⁷⁸. Il principio di parità di trattamento si applica, dunque, anche nel settore della sicurezza sociale, anche se esistono un certo numero di esclusioni concernenti l'esportabilità di determinati benefici qualora il lavoratore straniero torni a vivere nel proprio Paese d'origine⁷⁹.

I lavoratori stranieri devono essere affiliati al sistema nazionale di sicurezza sociale. Per poter accedere a tali prestazioni essi devono normalmente risiedere in Francia, a meno che accordi internazionali più favorevoli prevedano una diversa regolamentazione. I periodi di assicurazione richiesti, inoltre, devono di regola essere compiuti in Francia, sempre che convenzioni bilaterali non dispongano la totalizzazione dei periodi compiuti in Francia e di quelli compiuti nel Paese d'origine. In ogni caso, la giurisprudenza è consolidata nel ritenere contrario ai principi sanciti dalla CEDU l'eventuale rifiuto di una prestazione che sia fondato sulla nazionalità del richiedente⁸⁰.

Le pensioni di vecchiaia e di reversibilità non sono subordinate alla residenza in Francia; qualora lo straniero risieda in Francia, egli sarà tenuto a dimostrare la regolarità del soggiorno per potervi accedere. Le prestazioni pensionistiche sono esportabili, a condizione che siano state regolarmente liquidate in Francia.

Gli stranieri titolari di un titolo di soggiorno in corso di validità diverso da un'autorizzazione provvisoria al lavoro beneficiano delle prestazioni di disoccupazione alle stesse condizioni previste per i lavoratori francesi. Al fine

⁷⁸ C. IZAMBERT, *La régularité du séjour des étrangers en France: frontière du projet d'universalisation de la protection sociale?*, in *Revue française des affaires sociales*, 2018, p. 17 ss. Per un inquadramento del tema cfr. B. PALIER, *Gouverner la sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Paris, Presses Universitaires de France, 2005.

⁷⁹ L. ISIDRO, A. MATH, *Migrants' Access to Social Protection in France*, in J.-M. LAFLEUR, D. VINTILA (a cura di), *Migration and Social Protection in Europe and Beyond (Volume 1). Comparing Access to Welfare Entitlements*, IMISCOE Research Series Book Series, Cham, Springer, 2020, p. 165 ss. Più in generale, L. ISIDRO, *L'étranger et la protection sociale*, Paris, Dalloz, 2017.

⁸⁰ Cass. soc. 14 gennaio 1999, n. 97-12.487; Cass. soc. 13 luglio 2000, n. 99-11.358; Cass. soc. 31 gennaio 2002, n. 00-18.365.

di beneficiare di tali prestazioni è necessario, come si ricordava, che lo straniero sia iscritto come disoccupato presso il *Pôle emploi*, sempre che sia in possesso di uno dei titoli di soggiorno elencati dall'art. R. 5221-48 CT. Gli stranieri in possesso di un'autorizzazione al lavoro possono beneficiare dei servizi di collocamento offerti dal *Pôle emploi* nonché ai corsi di formazione professionale.

In caso di infortuni sul lavoro che generino una temporanea incapacità, lo straniero può soggiornare anche al di fuori della Francia mantenendo il diritto alle cure e al versamento delle indennità spettanti. Viceversa, in caso di incapacità permanente del lavoratore le prestazioni non sono più dovute se lo straniero lascia il territorio francese.

L'accesso alle prestazioni familiari è soggetto a regole diverse a seconda che la famiglia del lavoratore straniero risieda o meno in Francia, fermo restando il fatto che esse restano sottoposte a una condizione di residenza. In particolare, possono beneficiare di tali prestazioni solo gli stranieri regolarmente soggiornanti i cui figli a carico siano anch'essi regolarmente residenti in Francia (a meno che lo Stato d'origine abbia siglato una apposita convenzione con la Francia).

Particolarmente interessante è l'istituto dell'*aide à la réinsertion professionnelle* dei lavoratori stranieri in situazione regolare: si tratta di una misura economica erogata dallo Stato e destinata ad accompagnare il reinserimento sociale e occupazionale dei lavoratori che desiderano fare ritorno nel loro Paese d'origine. Tale meccanismo – che va distinto dall'*aide au retour*, altrimenti detto *aide à la réinsertion des étrangers invités à quitter le territoire*, il quale concerne esclusivamente gli stranieri in situazione di irregolarità – è stato istituito nel 1984 ed è disciplinato dal *décret* n. 87-844 del 16 ottobre 1987, che ha trovato poi spazio all'interno del CESEDA. Destinatari della misura sono gli stranieri licenziati nell'ambito di una procedura di licenziamento per motivi economici (tanto individuale, quanto collettivo) che ne facciano richiesta prima dell'estinzione del rapporto e gli stranieri disoccupati che sono indennizzati da almeno tre mesi da parte dell'UNEDIC (*Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce*), sempre che l'impresa dalla quale il lavoratore dipende abbia previamente concluso con l'OFII una convenzione di reinserimento. Qualora l'istruttoria abbia esito positivo, lo straniero è tenuto a restituire il titolo di soggiorno, rinunciando in tal modo al diritto di soggiornare e lavorare in Francia. L'ammontare della prestazione, erogata dall'OFII, può comprendere fra l'altro le spese di viaggio e connesse allo spostamento del lavoratore e quelle finalizzate al reinserimento e/o alla formazione professionale. Alla prestazio-

ne può affiancarsi l'*aide conventionnelle à la réinsertion professionnelle*, versato allo straniero direttamente dall'UNEDIC.

Quanto, infine, all'accesso alle prestazioni di carattere assistenziale, è necessario rilevare che, nonostante l'affermazione di un generale principio di parità di trattamento fra autoctoni e stranieri, talvolta il legislatore impone dei requisiti di soggiorno prolungato sul territorio nazionale che, pur essendo valevoli per gli uni e per gli altri, finiscono per impattare in maniera proporzionalmente maggiore sugli stranieri. È il caso, ad esempio, del *revenu de solidarité active*, misura economica di tipo assistenziale concessa ad ogni persona le cui entrate non le consentano di raggiungere un livello minimo di reddito fissato per legge, indipendentemente dalla capacità lavorativa, la cui concessione è subordinata, fra l'altro, al possesso da almeno 5 anni di un titolo di soggiorno abilitante al lavoro. Si tratta, in definitiva, di una discriminazione indiretta, per censurare la quale è intervenuta l'*Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité*, l'autorità indipendente francese contro le discriminazioni, la quale ha posto in evidenza il contrasto esistente tra la condizione del possesso almeno quinquennale di un titolo di soggiorno abilitante all'esercizio di un'attività lavorativa e una serie di norme di diritto internazionale e dell'Unione⁸¹.

6. I diritti dei lavoratori stranieri irregolari

Il datore di lavoro è tenuto ad accertarsi al momento dell'assunzione che la persona che esso intende assumere sia in possesso di un'autorizzazione al lavoro, e che tale autorizzazione non sia contraffatta (art. L. 8521-1 CT); a tal fine, egli è tenuto a trasmettere copia del relativo documento alla Prefettura (art. R. 5221-41 CT), come pure a verificare, nel corso del rapporto, che il titolo di soggiorno sia stato successivamente rinnovato.

Ciononostante, in Francia molti lavoratori stranieri prestano la loro attività senza possedere un valido titolo di soggiorno, o in virtù di un titolo di

⁸¹ HALDE, délibération n. 2008-228 del 20 ottobre 2008. Cfr. W. CHIAROMONTE, *Le incertezze della Consulta sull'accesso degli stranieri alle prestazioni non contributive e le recenti novità in tema di misure assistenziali*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2009, p. 371 ss., spec. p. 388 ss.; A. MATH, *Le RSA et les étrangers: origine et fortunes de la condition d'antériorité de résidence*, in *Revue de droit sanitaire et social*, 2014, p. 564 ss.

soggiorno che non li autorizza a lavorare⁸². Può, difatti, nella pratica accadere che il titolo di soggiorno che autorizza a lavorare, posseduto al momento dell'assunzione, non sia stato successivamente rinnovato; che il lavoratore prenda regolarmente la sua attività ma sulla base di un titolo di soggiorno intestato a un terzo (che, di frequente, trattiene per questo "servizio" una parte della retribuzione che formalmente riceve); che il lavoratore disponga di un titolo di soggiorno contraffatto, in virtù del quale prenda la sua attività; che il lavoratore lavori in nero, cioè senza che la sua attività sia dichiarata alle competenti autorità dal datore di lavoro.

In relazione ai diritti in materia di sicurezza sociale (cfr. *retro*, § 5), lo straniero che non è in possesso di un titolo di soggiorno non può beneficiare delle prestazioni di malattia, pensionistiche o familiari neppure se lavora (o ha lavorato) regolarmente, versando dunque la contribuzione dovuta. Lo straniero che, invece, si trova in situazione di soggiorno regolare, pur non disponendo di un'autorizzazione al lavoro, può beneficiare delle prestazioni di sicurezza sociale. Sarà, invece, sempre coperto in relazione agli infortuni sul lavoro, dovendo in tale ipotesi il lavoratore non solo segnalare agli enti competenti l'accaduto, ma anche provare tanto l'esercizio di un'attività lavorativa, quanto il nesso di causalità fra questa e l'incidente occorsogli.

In relazione ai diritti del lavoratore che presta la sua attività in carenza di autorizzazione al lavoro, essi sono parificati a quelli del lavoratore in possesso di regolare autorizzazione con riferimento alla retribuzione delle ore di lavoro prestate, all'applicazione della normativa in materia di orario di lavoro, riposi e ferie, alla tutela della salute e della sicurezza, alla tutela della maternità, ai diritti che dipendono dall'anzianità di servizio (art. L. 8252-1 CT). Con particolare riferimento alla retribuzione, il lavoratore ne ha dunque diritto – conformemente a quanto previsto dal *Code du travail* e dalla contrattazione collettiva – anche in relazione al periodo di lavoro irregolare, presumendo la legge che il rapporto abbia avuto una durata di almeno 3 mesi (art. 8252-2 CT).

In caso di estinzione del rapporto di lavoro (vale, peraltro, la pena ricordare che la giurisprudenza considera che l'assenza del titolo di soggiorno rappresenti una causa oggettiva di estinzione del contratto di lavoro, il che

⁸² F. BRUN, *Sans-papiers, mais pas sans emploi*, in *Plein droit*, 2004, 2, p. 8 ss.; P. BARRON, A. BORY, S. CHAUVIN, N. JOUNIN, L. TOURETTE, *Derrière le sans-papiers, le travailleur? Genèse et usages de la catégorie de « travailleurs sans papiers » en France*, in *Genèses*, 2014, p. 114 ss.

esonera il datore dal seguire l'ordinaria procedura di licenziamento⁸³), il lavoratore avrà diritto all'indennità di preavviso fissata dalla legge. Qualora, invece, il datore di lavoro decida di avviare una procedura di licenziamento, e non di far valere un'estinzione del contratto dovuta a una causa oggettiva, la giurisprudenza considera che non integri gli estremi di una *faute grave de licenciement* la perdita o il mancato ottenimento del rinnovo del titolo di soggiorno da parte dello straniero⁸⁴.

Il lavoratore sprovvisto di autorizzazione al lavoro, per far valere i diritti di cui si è detto, può rivolgersi al *conseil de prud'hommes*; tuttavia tali diritti, che pure sono riconosciuti anche allo straniero che lavori in carenza di un'autorizzazione, sono nella pratica piuttosto deboli, dal momento che il lavoratore che agisca per farli valere rischia di divenire oggetto di una misura di allontanamento dal Paese, ed eventualmente anche di una misura preclusiva del suo rientro nello stesso in futuro, in tutti quei casi in cui emerga la carenza di un valido titolo di soggiorno. Va, tuttavia, segnalato che, proprio per far fronte alle difficoltà psicologiche e pratiche connesse a un'eventuale azione in giudizio da parte degli stranieri, specie se irregolari, è consentito alle organizzazioni sindacali (come pure alle associazioni che si occupano di lotta alle discriminazioni) di agire in giudizio in nome e per conto degli stranieri irregolari, anche se ad esse non iscritti, anche in carenza di uno specifico mandato in tal senso, sempre che essi non dichiarino di opporsi a una tale azione (art. L. 8255-1 CT).

È, infine, necessario ricordare che avere alle proprie dipendenze un lavoratore privo dell'autorizzazione espone il datore a sanzioni penali e amministrative. Il lavoratore privo dell'autorizzazione al lavoro, invece, non è perseguibile penalmente, ma solo sulla base delle disposizioni contenute nel *Code du travail*; chi non disponga neppure di un valido titolo di soggiorno potrà, come si ricordava, essere allontanato dal Paese.

⁸³ Cass. soc. 4 luglio 2012, n. 11-18.840; Cass. soc. 1° ottobre 2014, n. 13-17.745. Sulla questione si veda, da ultimo, C. WOLMARK, *Perseverare diabolicum... Le licenciement du travailleur étranger démuné d'autorisation de travail*, in *Droit social*, 2020, p. 627 ss.; ma cfr. pure C. MANGEMATIN, *Rupture de la relation de travail du travailleur étranger en situation irrégulière*, *ibidem*, 2013, p. 402 ss.

⁸⁴ Cass. soc. 18 febbraio 2014, n. 12-19214; Cass. soc. 3 aprile 2019, n. 17-17.106.

7. *Il ruolo degli accordi bilaterali (e, in particolare, degli accordi bilaterali di gestione concertata dei flussi migratori)*

Per la gestione controllata degli ingressi la Francia tradizionalmente si avvale anche dello strumento degli accordi bilaterali con i Paesi terzi. Nell'ambito di una politica concertata, gli accordi bilaterali intendono infatti facilitare la circolazione delle persone e delle competenze, regolare l'ingresso e il soggiorno per motivi di lavoro, favorire il rientro degli stranieri in situazione di irregolarità, nonché promuovere azioni volte a incoraggiare la cooperazione e lo sviluppo solidale nei Paesi di origine.

Ad oggi sono in vigore una sessantina di accordi bilaterali e, di questi, sette sono finalizzati alla gestione concertata dei flussi migratori (*accords bilatéraux de gestion concertée*). Stipulati a partire dal 2006, tali accordi sono frutto di una negoziazione specifica, adeguata ai bisogni e alla natura dei flussi migratori dei Paesi firmatari. Essi perseguono, in generale, tre finalità principali: l'organizzazione della migrazione legale, la lotta all'immigrazione irregolare e la promozione di uno sviluppo solidale. Con riguardo in particolare alla prima finalità, simili strumenti si inseriscono nella logica, inaugurata in Francia a partire dal 1973, di un'apertura selettiva delle frontiere, volta a soddisfare i bisogni del mercato del lavoro, soprattutto in relazione ai settori e agli impieghi in cui si rilevano difficoltà di reperimento di manodopera.

In deroga a quanto sin qui ricordato, gli accordi bilaterali prevedono generalmente una lista di professioni alle quali i cittadini dei Paesi firmatari possono liberamente accedere sull'intero territorio francese; inoltre, nel caso di richiesta di autorizzazione al lavoro, nei confronti di tali cittadini non può essere fatta valere la *opposabilité de la situation de l'emploi*.

Attualmente sono in vigore gli accordi conclusi fra la Francia e i seguenti Paesi terzo⁸⁵: il Senegal (accordo del 23 settembre 2006, in vigore dal 1° luglio 2009); il Gabon (accordo del 5 luglio 2007, in vigore dal 1° settembre 2009); la Repubblica del Congo (accordo del 25 ottobre 2007, in vigore dal 1° agosto 2007); il Benin (accordo del 28 novembre 2007, in vigore dal 1° marzo 2010); la Tunisia (accordo del 28 aprile 2008, in vigore dal 1° luglio 2009); Capo Verde (accordo del 24 novembre 2008, in vigore dal 1° aprile 2011); il Burkina Faso (accordo del 10 gennaio 2009, in vigore dal 1° giugno 2011).

⁸⁵ Gli accordi bilaterali firmati dalla Francia sono consultabili dal sito del *Ministère de l'Intérieur*, <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Les-accords-bilateraux/Presentation-generale-des-accords-bilateraux>.

A questi si aggiungono undici accordi relativi alla mobilità di giovani e professionisti, sei di contenuto più generale (firmati con Repubblica del Congo, Benin, Mauritius, Capo Verde, Russia e Georgia) e tre concernenti in modo specifico la migrazione professionale. Questi ultimi, a differenza degli accordi di gestione concertata, hanno contenuto più limitato e non perseguono obiettivi di contrasto all'immigrazione irregolare, né di sviluppo solidale nei Paesi d'origine.

La Francia ha, inoltre, firmato quattordici accordi bilaterali (in particolare con Tunisia, Marocco e diversi Paesi dell'Africa subsahariana) inerenti, più in generale, alla circolazione e al soggiorno sul territorio francese⁸⁶. È evidente, tuttavia, come simili convenzioni possano comunque produrre effetti sul mercato del lavoro. L'accordo franco-algerino del 27 dicembre 1968 regola anche le condizioni di soggiorno per lavoro in Francia, prevedendo un regime particolare, del tutto derogatorio rispetto alla disciplina comune. Più precisamente, i cittadini algerini non possono richiedere il rilascio dei titoli di soggiorno previsti dalla legge 2016-274 (*cartes de séjour pluriannuelles*), né beneficiare delle condizioni previste dal titolo di soggiorno unico *étudiant*. Tuttavia, l'ingresso e la permanenza nel territorio francese sono per loro facilitati, non essendo richiesto un *visa de long séjour* ai fini del rilascio di determinati titoli di soggiorno, bensì la mera condizione d'*entrée régulière*. I cittadini algerini godono, inoltre, del diritto di soggiorno per l'esercizio di un'attività commerciale o professionale autonoma e della previsione di una procedura semplificata (anche per le rispettive famiglie) per la concessione del *certificat de résidence* valevole dieci anni, che possono ottenere dopo soli tre anni di soggiorno, contro i cinque imposti dal regime comune⁸⁷.

Un discorso ancora diverso deve essere condotto con riguardo ai cittadini turchi, i quali beneficiano, in virtù dell'Accordo di associazione concluso nel 1963 fra la allora CEE e la Turchia, di un accesso facilitato al mercato del lavoro degli Stati membri. Nonostante l'interpretazione estensiva data dalla Corte di giustizia in relazione alle decisioni 1/80 e 3/30 di applicazione

⁸⁶ I Paesi interessati ed i contenuti degli accordi firmati sono consultabili alla seguente pagina: <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Les-accords-bilateraux/Les-accords-bilateraux-en-matiere-de-circulation-de-sejour-et-d-emploi>.

⁸⁷ Il testo dell'accordo franco-algerino è consultabile al link: <file:///Users/sarabvenuti/Downloads/Accord-Franco-Algerien-27-decembre-1968-19680021.pdf>. Per approfondimenti sui contenuti, v. GISTI, *La guide de l'entrée et du séjour des étrangers en France*, cit., p. 129 ss.

dell'accordo⁸⁸, l'amministrazione francese tende a non prendere in considerazione tale più favorevole regime. Il lavoratore turco che è già stato impiegato legalmente per almeno un anno ha diritto, a determinate condizioni, al rinnovo automatico del permesso di lavoro e, quindi, della *carte de séjour*; qualora sia stato impiegato per almeno 4 anni, invece, non gli può essere opposto il suo stato di disoccupazione per rifiutargli il rinnovo del titolo di soggiorno.

In generale, è possibile osservare come l'impatto che gli accordi bilaterali hanno avuto sia stato alquanto limitato in relazione al numero di stranieri provenienti dai Paesi firmatari. Ciò è avvenuto principalmente a causa del fatto che gli ingressi sono stati circoscritti a liste rigide e predeterminate di impieghi, senza che sia stato possibile ampliarle o modificarle successivamente. Non è stato poi secondario il fatto che gli accordi abbiano posto di fatto la regolazione delle migrazioni economiche in un'ottica servente rispetto alle misure per la lotta contro l'immigrazione irregolare, che ne rappresenta il perno centrale. Si impone, in definitiva, la necessità di un ripensamento delle relazioni con i Paesi d'origine in relazione alla gestione concertata delle migrazioni economiche, nell'ottica di facilitare la mobilità transnazionale favorendo una reale corrispondenza fra i profili professionali degli aspiranti emigranti e le esigenze del mercato del lavoro del Paese ospitante⁸⁹.

8. Conclusioni

Come si è già rilevato (cfr. *retro*, § 4), in Francia gli ingressi dall'estero avvengono prevalentemente per ragioni familiari, di studio o umanitarie, mentre gli ingressi diretti per motivi di lavoro rappresentano una percentuale decisamente minoritaria dei flussi migratori diretti verso il Paese d'Oltralpe. Tale tendenza trova conferma nei più recenti dati resi disponibili dal Ministero dell'Interno francese che, in relazione all'anno 2020, ha censito 75.245 prime concessioni di permessi di soggiorno per ragioni familiari, 71.900 per motivi di studio e 32.080 per ragioni umanitarie, a fronte delle già ricordate 26.950 prime concessioni per motivi di lavoro⁹⁰. Pur rilevandosi una diminu-

⁸⁸ CGUE, 8 maggio 2003, *Wählergruppe Gemeinsam*.

⁸⁹ OCDE, *Le recrutement des travailleurs immigrés: France 2017*, cit., p. 39.

⁹⁰ Trattasi, anche in questo caso, di dati aggiornati al 21 gennaio 2021 e resi disponibili dal Ministero dell'Interno all'indirizzo: <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info->

zione complessiva di circa il 20% nelle prime concessioni di permessi di soggiorno nel 2020 rispetto all'anno precedente, dovuta principalmente all'emergenza sanitaria da Covid-19, le proporzioni fra le singole categorie di permessi rilasciati sono rimaste pressoché analoghe.

Alla luce della ricostruzione che abbiamo svolto nei paragrafi precedenti, il modello francese di regolazione degli ingressi per motivi di lavoro può essere a tutt'oggi definito come un modello di mercato – anche se temperato da alcuni elementi, primo fra tutti il c.d. *test* della necessità economica, dispositivo amministrativo per valutare la situazione del mercato del lavoro prima di concedere allo straniero un'autorizzazione al lavoro, i cui limiti si sono già posti in evidenza –, e ciò almeno finché non sarà portata a compimento l'annunciata operazione di introduzione di quote d'ingresso in relazione alle migrazioni economiche in funzione delle carenze occupazionali rilevate nel mercato del lavoro.

Le possibilità di fare ingresso per motivi di lavoro, specie per i lavoratori più qualificati, sono state progressivamente ampliate, prevedendo specifiche modalità in base alle quali uno straniero può essere ammesso a lavorare in Francia. In particolare, oggi convivono possibilità di ingresso tanto per i *low and medium skilled workers* (in relazione ai quali, tuttavia, è prevalentemente prevista la concessione di titoli di soggiorno di breve durata, normalmente subordinata al *test* della necessità economica), quanto – e soprattutto, specie dopo gli interventi normativi degli ultimi anni – per gli *high skilled workers*, ai quali vengono rilasciati prevalentemente titoli pluriennali; in tal modo si esprime un deciso *favor* nei confronti delle migrazioni economiche altamente qualificate – un *favor* che, peraltro, è sintonico nonché strettamente connesso con la recente evoluzione delle politiche migratorie europee: si pensi, ad esempio, all'introduzione della direttiva 2009/50/CE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati⁹¹ –, la cui stabilizzazione è fortemente auspicata, manifestando un approccio per così dire utilitaristico nei confronti di tali migrazio-

ressources/Etudes-et-statistiques/Statistiques/Chiffres-cles-sejour-visas-eloignements-asile-acces-a-la-nationalite/Derniers-chiffres-cles.

⁹¹ Sul recepimento della direttiva in Francia cfr. F. JAULT-SESEKE, *National Report on Implementation of EU Migration Directives in France*, in R. BLANPAIN, F. HENDRICKX, P. HERZFELD OLSSON (a cura di), *National Effects of the Implementation of EU Directives on Labour Migration from Third Countries*, Bulletin for Comparative Labour Relations n. 91, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2016, p. 195 ss.

ni⁹². Se si guarda ai dati, tuttavia, si rileva come buona parte degli stranieri entrati nel mercato del lavoro francese si siano incanalati in occupazioni scarsamente qualificate, sovente di tipo stagionale, il che solleva la questione della perdurante scarsa attrattività della Francia in relazione all'immigrazione qualificata⁹³.

La questione da ultimo menzionata va di pari passo alla rilevata presenza di numerose barriere amministrative e di un eccessivo margine di discrezionalità nella valutazione delle richieste di autorizzazione al lavoro, che come si è visto determinano, fra le altre cose, una certa disomogeneità a livello territoriale nella risposta a tali richieste, anche in virtù dell'indeterminatezza dei parametri di valutazione indicati nel *Code du travail*, con tutto ciò che ne consegue in termini di impatto sull'uguaglianza di trattamento sull'intero territorio nazionale. Come ha di recente rilevato la *Cour des comptes*, «*Les procédures d'immigration régulière, familiale et professionnelle, ont été insuffisamment modernisées. Elles apparaissent inutilement longues et complexes, peu prioritaires dans l'organisation et l'activité des services, et peu orientées par des objectifs qualitatifs*»⁹⁴. In particolare, la complessità delle procedure di rilascio delle autorizzazioni al lavoro tende, inoltre, a introdurre disuguaglianze di trattamento anche fra le grandi imprese e le piccole e medie imprese, per le quali le procedure rappresentano un costo spesso proibitivo soprattutto in termini organizzativi e di tempistiche.

Sempre in relazione ai limiti della procedura di accesso per lavoro giova anche rilevare che non è neppure previsto un meccanismo di ingresso tramite *sponsorship*, se si esclude quanto già sottolineato a proposito della *carte de séjour temporaire pour recherche d'emploi ou création d'entreprise*, il cui campo di applicazione è però molto limitato.

Quanto alla procedura di *changement de statut*, si è visto come sia consentito entro certi limiti l'accesso al lavoro di coloro che sono già titolari di un permesso di soggiorno rilasciato ad altro titolo (si pensi, su tutti, agli studenti); tuttavia, nella prassi non è semplice ottenere tale modifica di *status*,

⁹² Sull'approccio utilitaristico cfr. A. MORICE, *Le travail sans le travailleur*, in *Plein droit*, 2004, 2, p. 2 ss.

⁹³ C. WIHTOL DE WENDEN, *L'immigrazione qualificata in Francia: i trend emergenti*, in AA.VV., *L'Europa dei talenti. Migrazioni qualificate fuori e dentro l'Unione europea*, Roma, Idos, 2019, p. 95 ss.

⁹⁴ *Cour des comptes, L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*, cit., p. 20.

dal momento che l'amministrazione tende a rifiutarlo opponendo il *test* della necessità economica.

Una peculiarità del sistema francese è sicuramente rappresentata dall'ampio utilizzo che è stato fatto – e viene tuttora fatto – delle regolarizzazioni, e ciò sia in via straordinaria, sia in via ordinaria (fino al 1973 attraverso circolari, e più di recente attraverso la previsione legislativa che, mediante le due ipotesi di *admission exceptionnelle au séjour* disposte dal Prefetto, consente di rilasciare permessi di soggiorno fondati sullo svolgimento di un'attività lavorativa o sul rispetto della vita privata e familiare), nel cui alveo si colloca anche la possibilità di sanare la posizione di soggiorno irregolare dello straniero valorizzandone l'integrazione socio-lavorativa. Particolarmente caratteristica è la procedura di regolarizzazione permanente, che può essere avviata, fra l'altro, su richiesta dello straniero irregolare che abbia trovato un impiego regolare (*admission exceptionnelle au séjour – travail*). Come si è detto, tali regolarizzazioni rappresentano circa un quarto dei permessi di soggiorno rilasciati ogni anno in Francia per motivi di lavoro. Se da un lato tale meccanismo ha quindi consentito di colmare talune richieste di impiego, specie con riguardo a professioni poco attrattive per gli autoctoni, in relazione alle quali le condizioni di assunzione stabilite dalla legge sono come si è visto fortemente limitate dalle procedure amministrative vigenti, dall'altro esso pone con forza la questione della scarsa efficacia degli strumenti esistenti per filtrare le richieste di autorizzazione al lavoro in funzione dei bisogni reali del mercato del lavoro, e ciò soprattutto in relazione agli impieghi poco qualificati.

Infine, come si è visto un ruolo rilevante ai fini dell'accesso al mercato del lavoro francese è anche giocato da un lato dalla rilevanza dei rapporti di studio e culturali intrattenuti con i Paesi francofoni, che garantisce agli studenti e a coloro che hanno concluso il loro ciclo di istruzione di inserirsi in percorsi di immigrazione circolare che consentono di svolgere un'attività lavorativa in Francia; dall'altro, dal rilievo degli accordi bilaterali conclusi con alcuni Paesi, in particolare con le ex colonie, che sicuramente favorisce gli ingressi per lavoro.

Un'armonizzazione delle regole per accedere al lavoro sull'intero territorio nazionale, l'aggiornamento della lista dei mestieri *en tension*, la messa a disposizione di un numero congruo di pubblici dipendenti dedicati a trattare le richieste di autorizzazione al lavoro e una più generale semplificazione delle procedure di assunzione sono solo alcune delle possibili prospettive di intervento che potrebbero consentire di rafforzare l'efficacia del *test* della necessità economica e, più in generale, di intervenire sulle carenze del sistema che si sono poste in luce.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI ESSENZIALI

- S. BARBOU DEL PLACES, S. CORNELOUP, F. JAULT-SESEKE, *Droit de la nationalité et des étrangers*, Paris, Presses Universitaires de France, 2015
- S. GARGOULLAUD, *Le droit et les étrangers en situation irrégulière*, Paris, La documentation française, 2017
- GISTI, *La guide de l'entrée et du séjour des étrangers en France*, Paris, Dalloz, 2019
- D. LOCHAK, *Étrangers: de quell droit?*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985
- K. MICHELET, *Les droits sociaux des étrangers*, Paris, L'Harmattan, 2003
- E.M. MOUHOUD, *L'immigration en France. Mythes et réalité*, Paris, Fayard, 2017
- G. NORIEL, *Le creuset français. Histoire de l'immigration (XIX-XX siècle)*, Paris, Seuil, 1988
- G. NOIRIEL, *État, nation et immigration. Vers une histoire du pouvoir*, Paris, Belin, 2001
- A. SPIRE, *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris, Grasset, 2005
- P. WEIL, *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique d'immigration de 1983 à nos jours*, Paris, Gallimard, 2005

GLI AUTORI

ANTONIA BARAGGIA è professoressa associata di diritto pubblico comparato dell'Università degli Studi di Milano

SARA BENVENUTI è ricercatrice di diritto privato comparato dell'Università di Firenze

PAOLO BONETTI è professore associato confermato di diritto costituzionale dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca

LUCIA BUSATTA è ricercatrice di diritto costituzionale dell'Università di Trento

ELEONORA CELORIA è avvocatessa e dottoranda presso la scuola di dottorato in "Diritti e Istituzioni" dell'Università degli Studi di Torino

WILLIAM CHIAROMONTE è professore associato di diritto del lavoro dell'Università di Firenze

CECILIA CORSI è professoressa ordinaria di istituzioni di diritto pubblico dell'Università di Firenze

STEFANIA DALL'OGGIO è professoressa a contratto di diritto dell'immigrazione della LUMSA

EMELLIN DE OLIVEIRA è ricercatrice del Centro di ricerca in Diritto e Società della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università NOVA di Lisbona

ANDREA DE PETRIS è Direttore Scientifico del Centro Politiche Europee Italia e Docente presso l'Università degli Studi Internazionali di Roma (UNINT)

CLAUDIO DI MAIO è docente a contratto di diritto dell'Unione europea dell'Università della Calabria

MADIA D'ONGHIA è professoressa ordinaria di diritto del lavoro dell'Università di Foggia

MARGHERITA INTERLANDI è professoressa ordinaria di diritto amministrativo dell'Università di Cassino e del Lazio meridionale

ANDREA IOSSA è Senior Lecturer di diritto del lavoro presso l'Università di Kristianstad

ANNA LAZZARO è professoressa associata di diritto del lavoro dell'Università del Salento

MONICA MCBRITTON è professoressa associata di diritto del lavoro dell'Università del Salento

PAOLO MOROZZO DELLA ROCCA è professore ordinario di diritto privato dell'Università per stranieri di Perugia

ROBERTA NUNIN è professoressa ordinaria di diritto del lavoro dell'Università di Trieste

PAOLA PANNIA è assegnista di ricerca in diritto pubblico comparato all'Università di Firenze

VINCENZO PIETROGIOVANNI è professore associato di diritto del lavoro dell'Università di Lund

LUIGIMARIA RICCARDI è ricercatore a tempo determinato (tipo A) di diritto dell'Unione europea dell'Università di Pisa

FRANCESCA RONDINE è dottoranda in diritto pubblico, comparato e internazionale dell'Università Sapienza di Roma

MARIO SAVINO è professore ordinario di diritto amministrativo dell'Università della Tuscia

DAVIDE STRAZZARI è professore associato di diritto pubblico comparato dell'Università di Trento

LUCA PIETRO VANONI è professore associato di diritto pubblico comparato dell'Università degli Studi di Milano

Finito di stampare nel mese di marzo 2022
presso la *Grafica Elettronica* - Napoli