

Procesy migracyjne we Włoszech

W jednym z artykułów zamieszczonych w „Corriere della Sera”, zatytułowanym „Gorzkie życie imigranta” (*La vita agra dell’immigrato*) i opatrzonym podtytułem „Getto z ulicy Watt: piętnaście rodzin w walącej się chacie, pozbawionej urządzeń sanitarnych i opанowanej przez insekty”, można było przeczytać:

Dla tych, którzy nie są w stanie znaleźć nawet budy, dworzec główny staje się sypialnią. Druga w nocy, poczekalnia dla pasażerów drugiej klasy. Młodzi, skuleni ludzie, w kurtkach, w pulowerach. Wszyscy wydają się do siebie podobni, czarne włosy, lekko kręcone, ciemna karnacja [...]. Wielu śpi, ktoś inny wpatruje się nieruchomym wzrokiem w sufit.

Czytając ten fragment, ma się wrażenie – nieomal pewność – że tekst powstał niedawno, kilkanaście dni, może kilka tygodni temu. W ostatnim czasie prasa włoska pełna jest podobnych historii: kocujący na dworcach i w miejscach publicznych imigranci, mieszkania zajmowane przez kilkanaście osób, bezdomni, szukający schronienia przybysze z biednego Południa. W rzeczywistości artykuł dotyczy czasów znacznie bardziej odległych – został opublikowany 3 listopada 1973 roku¹. Migranci faktycznie przybyli z Południa, ale było to włoskie Południe, Mezzogiorno, a imigranci – *meridionali*, jak nazywano ich w Italii – parli ku północnym, bogatym i uprzemysłowionym regionom w poszukiwaniu pracy. Była to kolejna fala wewnętrznych migracji w państwie, w którym różne tempo rozwoju poszczególnych regionów i turbulencje ekonomiczno-polityczno-społeczne skutkowały znaczącą mobilnością mieszkańców. Intensywny napływ imigrantów do miast, nieprzygotowanych pod względem infrastruktury (mieszkalnictwo, służba zdrowia, szkolnictwo), wywoływał zaniepokojenie i prowokował do apeli o ograniczenie lub wręcz zahamowanie imigracji. Jak można było przeczytać w lokalnym wydaniu „Corriere della Sera”, imigracja „[...] powinna

¹ *La vita agra dell’immigrato*, „Corriere della Sera” 1973, 3 XI.

być bardziej regulowana, poddawana surowszej kontroli, być może nawet zablokowana na kilka lat”².

Czterdzieści pięć lat później sytuacja wygląda podobnie, zmienili się tylko imigranci. Rok 1973, z którego pochodzi cytowany artykuł, jest przy tym datą symboliczną w migracyjnej historii Włoch, swoistą cezurą czasową. Po raz pierwszy bowiem liczba imigrantów przewyższyła wówczas liczbę opuszczających Italię. W kolejnych latach tendencja ta utrzymała się i Włochy z państwa emigracyjnego stawały się coraz wyraźniej krajem imigracyjnym. Przyczyny tego migracyjnego przejścia były złożone – składały się na nie: kryzys paliwowy z 1973 roku i będąca jego następstwem coraz bardziej restrykcyjna polityka państw zachodnich³, dotychczasowych głównych odbiorców imigracyjnych strumieni; rosnąca presja emigracyjna w różnych obszarach świata; stosunkowa łatwość wjazdu na teren Włoch, gdzie nie wypracowano jeszcze stosownych regulacji. Zmieniała się też struktura rynku pracy we Włoszech i w części sektorów pojawiło się zapotrzebowanie na cudzoziemskich pracowników.

Podobne procesy zachodziły również w innych państwach Europy Południowej, co znalazło wyraz w określeniu „śródziemnomorski system migracji”. Można wyróżnić następujące jego elementy⁴:

- „nowa imigracja”, czyli napływ imigrantów na przestrzeni ostatnich 30-40 lat i transformacja państwa wysyłającego, z długotrwałym doświadczeniem wychodźstwa, w państwo przyjmujące imigrantów;
- pojawienie się imigracji zbieżne z wprowadzaniem polityki zamkniętych drzwi przez państwa zachodnioeuropejskie;
- dominacja określonych sektorów zatrudnienia imigrantów i tworzenie się nisz zawodowych (rolnictwo, sektor usług, w tym szczególnie sektor usług domowych);
- liczna nielegalna imigracja lub podejmowanie przez imigrantów prac w szarej strefie (częściowo w konsekwencji swoistej „pustki legislacyjnej”, braku stosownych unormowań polityczno-prawnych, zwłaszcza w pierwszym okresie transformacji migracyjnej, lub z powodu bardzo restrykcyjnych przepisów);
- systematycznie prowadzone akcje legalizacyjne;

² *L'informazione varese*, „Corriere della Sera” 1973, 12 V, s. 8.

³ Niektórzy badacze dowodzą, że kryzys paliwowy nie wpłynął bezpośrednio na pojawienie się imigracji, bowiem do Italii przybywali imigranci innej narodowości niż ci, którzy kierowali się do państw zachodnioeuropejskich. *Tra due rive. La nuova immigrazione a Milano*, a cura di G. Barile [et al.], Franco Angeli, Milano 1994, *IRER/Progetto Milano*, 65.

⁴ E. Pugliese, *The Mediterranean Model of Immigration*, „Academicus International Scientific Journal” 2011, vol. 3, s. 99-104.

- znaczący udział kobiet w strumieniach migracyjnych (choć z wyraźnymi różnicami między poszczególnymi narodowościami);
- ograniczony dostęp do zabezpieczeń socjalnych.

Wśród pierwszych grup imigrantów we Włoszech znajdowali się Tunezyjczycy zatrudniający się w przemyśle rybnym na Sycylii, Erytrejki, Salwadorki, Filipinki i Kabowerdenki podejmujące prace w sektorze usług domowych w dużych miastach, Jugosłowianie odpowiadający na zapotrzebowanie na pracowników w sektorze budowlanym w regionie Friuli-Wenecji Julijskiej⁵. Nie były to przypadkowe wybory. Relacje i migracje między Włochami a Tunezją mają długą tradycję – dość przypomnieć, że włoska diaspora w Tunezji liczebnie znacząco przewyższała tę w dawnych włoskich koloniach w Afryce Wschodniej. Napływ imigrantek z Afryki i Azji był powiązany z wcześniejszą działalnością misyjną Kościoła katolickiego na tych kontynentach i w pewien sposób zapośredniczony tą drogą. Jugosłowianie przybywali zaś z racji bliskości, ale także powiązań kulturowych i językowych. Imigranci z pierwszej fali napływali głównie z powodów ekonomicznych, chociaż w przypadku emigracji z Erytrei czy Salvadora czynnik polityczny również miał znaczenie.

Wyróżnikiem wczesnej imigracji, z przełomu lat 70. i 80., było stosunkowo wysokie wykształcenie przybywających – byli absolwentami szkół średnich, a nierzadko również wyższych. Fakt, iż osoby migrujące legitymowały się wykształceniem wyższym niż średnia dla kraju pochodzenia, dowodzi, że na migrację decydowały się jednostki o najwyższym kapitale kulturowym. Jednakże po przybyciu do Włoch imigranci mogli liczyć niemal wyłącznie na niskopłatne prace; jeśli zatrudniano na podobnych stanowiskach rodzimych pracowników, były to osoby o znacznie niższych kwalifikacjach⁶. Kolejne fale imigrantów cechowało już większe zróżnicowanie pod względem wykształcenia. We Włoszech, jak zauważają Maria Immacolata Macioti i Enrico Pugliese, utrwalił się jednak stereotyp dobrze wykształconych imigrantów, powtarzany nawet wówczas, gdy profil społecznodemograficzny imigrantów uległ wyraźnej zmianie⁷. Obecność

⁵ M. Macioti, E. Pugliese, *L'esperienza migratoria. Immigrati e rifugiati in Italia*, Laterza, Roma 2005, *Libri del tempo* Laterza, 446; A. Colombo, G. Sciortino, *Italian Immigration: The Origins, Nature and Evolution of Italian Migratory Systems*, „Journal of Italian Modern Studies” 2004, vol. 9, nr 1; A. Colombo, *Introduzione*, [w:] *Immigrazione e nuove identità urbane. La città come luogo di incontro e scambio culturale*, a cura di A. Colombo, A. Genovese, A. Canevaro, Centro studi Erickson, Gardolo–Trento 2006, s. 19, *Guide per l'educazione*.

⁶ M. I. Macioti, E. Pugliese, *op. cit.*, s. 32.

⁷ *Ibidem*, s. 33.

imigrantów nie wywoływała negatywnej reakcji opinii publicznej, a samo zjawisko postrzegano raczej w kategoriach „ciekawości i zdziwienia”⁸, uwzględniając emigracyjny dotychczas charakter Italii. Imigracja wciąż jeszcze traktowana była wówczas w Italii niczym anomalia, zjawisko nietypowe i przejściowe, co więcej: współwystępujące z całkiem liczną emigracją i wysokim bezrobociem⁹.

Przyspieszenie gospodarcze „złotych lat osiemdziesiątych” nie pozostało bez znaczenia dla procesów migracyjnych. Na wybór miejsca docelowego migrantów coraz większy wpływ miały czynniki przyciągające, już nie tylko względna łatwość przekraczania granic, ale przede wszystkim rosnący popyt na siłę roboczą i atrakcyjniejsze warunki. Poprawa sytuacji materialnej i zawodowej Włochów, w tym stosunkowa dostępność zatrudnienia, sprawiła, że pewne segmenty rynku pracy zaczęły doświadczać niedoboru pracowników. Trzeba przy tym podkreślić, że w większości przypadków chodziło o prace niewymagające kwalifikacji i słabo płatne, typowe dla sektora wtórnego¹⁰. Odrzucane przez rodzimych pracowników (mimo że w urzędach pracy zarejestrowanych było blisko 2 mln bezrobotnych), zaczęły być podejmowane przez imigrantów, choć wiązały się z niepełnym wymiarem czasowym, niewysokim wynagrodzeniem i rzadko gwarantowały pewność zatrudnienia. Obecność imigrantów nie powodowała więc wzrostu konkurencji na rynku pracy, przeciwnie – pozwalała zapełnić powstające luki.

Italia coraz bardziej potrzebowała cudzoziemskich pracowników. Stopniowo przestawała być krajem tranzytowym lub przypadkowego (czy też precyzyjniej: wymuszonego restrykcyjną polityką państw zachodnioeuropejskich) wyboru, a liczba imigrantów decydujących się na stałe zamieszkanie we Włoszech systematycznie wzrastała. Pojawienie się osiedleńczego typu migracji pociągnęło za sobą napływ imigrantów w ramach łączenia rodzin, zmniejszając tym samym dotychczasową dysproporcję płci w poszczególnych grupach etnicznych. Rosło zróżnicowanie obszarów pochodzenia imigrantów – coraz liczniej napływali oni z państw, z którymi Włochy miały słabsze powiązania polityczne, ekonomiczne

⁸ C. Finotelli, G. Sciortino, *The Importance of Being Southern. The Making of Policies of Immigration Control in Italy*, „European Journal of Migration Law” 2009, nr 11, s. 122.

⁹ N. Magnani, *Immigration Control in Italian Political Elite Debates: Changing Policy Frames in Italy, 1980s-2000s*, „Ethnicities” 2011, vol. 12, nr 5, s. 648.

¹⁰ Jest to odniesienie do dualnego rynku pracy, w którego ramach funkcjonują dwa sektory: pierwotny, charakteryzujący się atrakcyjnym wynagrodzeniem, korzystnymi warunkami pracy, możliwością awansu i bezpieczeństwem zatrudnienia, oraz wtórny, który cechuje się niskimi zarobkami, niepewnością zatrudnienia i niewielkim prestiżem. Krajowi pracownicy, nawet w obliczu wysokiego bezrobocia, nie są skłonni podejmować prac z sektora wtórnego, w przeciwieństwie do pracowników imigranckich. M. J. Piore, *Birds of Passage. Migrant Labour and Industrial Societies*, Cambridge University Press, Cambridge 1979.

czy kulturowe i niewielkie powiązania migracyjne w przeszłości. Dotychczasowe grupy imigrantów powiększyły się o przybyszy z Maroka (którzy szybko stali się jedną z najliczniejszych społeczności imigranckich), Senegalu, Egiptu, Ghany, Chin, a po upadku systemu komunistycznego również z państw wschodnioeuropejskich. W wyniku otwarcia granic w Italii pojawili się obywatele krajów Europy Środkowo-Wschodniej i Bałkanów (przede wszystkim Albańczycy), a wraz z nimi – nowe formy i strategie migracyjne. O ile w pierwszym strumieniu przeważały migracje osiedleńcze, o tyle tzw. nowi migranci, z bloku wschodniego, preferowali system cyrkulacyjny. Jak trafnie określiła to Mirjana Morokvasic, po transformacji systemowej mieszkańcy krajów Europy Środkowo-Wschodniej mogli „nie tylko wyjechać” do krajów zachodnich, lecz także „wyjechać i wrócić”, co znalazło odzwierciedlenie w popularności tej nowej formy migrowania¹¹. Ze względów formalnoprawnych migranci decydowali się na pobyty trzymiesięczne, bez obowiązku wizowego, przeplatane regularnymi powrotami do kraju pochodzenia. Kobiety, znajdujące zatrudnienie w sektorze usług domowych, praktykowały rotacyjny system pracy, wymieniając się pracą z krewnymi lub znajomymi na czas powrotów do ojczyzny. W ten sposób zapewniały pracodawcy sprawdzone zastępstwo, a sobie gwarancję powrotu do pracy. W literaturze przedmiotu ten typ imigrantek zyskał miano „fałszywych turystek”, ze względu na oficjalnie deklarowany powód przekraczania granic¹².

Różnorodność narodowa i etniczna imigrantów szybko stała się cechą charakterystyczną imigracji do Włoch. Odróżniała ona Italię od tradycyjnych krajów imigracji na kontynencie europejskim – Wielkiej Brytanii, Francji czy Niemiec, w których z łatwością można było wskazać grupy dominujące¹³. Nową włoską rzeczywistość opisywano za pomocą takich określeń, jak „migracyjny policentryzm”¹⁴ czy „archipelag imigracji”¹⁵. Przez długi czas liczebność żadnej

¹¹ M. Morokvasic, *Settled in Mobility. Engendering Post-wall Migration in Europe*, „Feminist Review” 2004, vol. 77, nr 1.

¹² M. I. Macioti, E. Pugliese, *op. cit.*, s. 63.

¹³ Przykładowo imigranci tureccy w Niemczech, hinduscy i pakistańscy w Wielkiej Brytanii, północnoafrykańscy we Francji. T. Caponio, *(Im)migration Research in Italy: A European Comparative Perspective*, „The Sociological Quarterly” 2008, nr 49, s. 451-452. Caponio zauważa, że różnorodność krajów pochodzenia imigrantów i liczna obecność „niewidzialnych mniejszości”, czyli imigrantów z Europy Wschodniej, spowodowała, że we włoskich studiach migracyjnych koncepcje rasy i „inności” (*othering*) nie były przedmiotem teoretycznej refleksji w takim stopniu, jak w państwach zachodnioeuropejskich. Istniejące analizy skupiały się przy tym na szerszej kategorii imigrantów spoza Unii (tzw. *extracomunitari*) niż na konkretnej zbiorowości etnicznej.

¹⁴ Caritas di Roma, *Immigrazione. Dossier Statistico 1999*, Anterem, Roma 1999, s. 57.

¹⁵ Od tytułu książki *L'arcipelago immigrazione. Caratteristiche e modelli migratori dei lavoratori in Italia* (a cura di G. Mottura, Ediesse, Roma 1992, *Collana IRES*); metafora obrazuje róż-

pojedynczej społeczności imigranckiej we Włoszech nie przekraczała 15% ogółu imigrantów¹⁶. Wiele z nich cechował przy tym niski poziom organizacji społecznej – nie będąc w stanie stworzyć własnych narodowych stowarzyszeń, łączyły się na podstawie wspólnego języka lub religii.

Rosła mobilność przestrzenna imigrantów. Początkowo skupieni w ściśle określonych regionach lub miastach, zaczęli przemieszczać się na inne obszary kraju w poszukiwaniu korzystniejszych warunków zatrudnienia i życia. Coraz częstsze stały się transfery między regionami, w poszukiwaniu zarówno prac sezonowych, jak i stabilnych form zatrudnienia, a głównym obszarem przyjmującym stał się północny zachód kraju¹⁷. Stopniowo kształtowała się geografia zatrudnienia – na północy i w centrum przyciągały małe i średnie przedsiębiorstwa, na południu rolnictwo, zaś w miastach kompleksowy system usług domowych. Wśród zawodów, w których występowało szczególne zapotrzebowanie na pracowników (poza wspomnianym sektorem usług opiekuńczych, od momentu zaistnienia imigracji jednym z najważniejszych segmentów na rynku pracy)¹⁸, można wymienić: stolarzy, górników, dokerów, garbarzy, dostawców, kelnerów i personel pomocniczy, pracowników sektora budowlanego czy przemysłu tworzyw sztucznych¹⁹.

W poszukiwaniu zatrudnienia pomagała rozbudowana sieć nieformalnych kontaktów. Dostęp do kapitału społecznego jest szczególnie istotny w takim kraju, jak Włochy, gdzie rynek funkcjonuje w sposób nieprzejrzysty i nieuregulowany. Rozprzestrzenianie się informacji o wolnych miejscach pracy, a także bardziej wymierna, konkretna pomoc polegająca na sponsorowaniu i swoistej „socjalizacji” do pracy, odbywała się przez prywatne powiązania – rodzinne, przyjacielskie, sąsiedzkie²⁰. Ważnymi postaciami są w tym procesie „brokerzy” – współobywatele, eksperci, posiadający kontakty i odpowiednie zasoby finanso-

norodną rzeczywistość migracyjną we Włoszech. Por. M. Barbagli, *Immigrazione e sicurezza in Italia*, il Mulino, Bologna 2008, s. 48, *Contemporanea*, 185.

¹⁶ E. Colombo, L. Leonini, P. Rebughini, *Different But Not Stranger: Everyday Collective Identifications among Adolescent Children of Immigrants in Italy*, „Journal of Ethnic and Migration Studies” 2009, vol. 35, nr 1, s. 41.

¹⁷ Centro Studi e Ricerche IDOS, *Immigrazione Dossier Statistico 2006, XVI Rapporto*, IDOS, Roma 2006, s. 249-250.

¹⁸ Na temat systemu usług zob. A. Małek, *Migrantki-opiekunki. Doświadczenia Polek pracujących w Rzymie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011 oraz eadem, *Donne dell'est – opiekunki seniorów we Włoszech*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2012, z. 1.

¹⁹ Caritas di Roma, *op. cit.*, s. 233.

²⁰ Zob. M. I. Macioti, E. Pugliese, *op. cit.*; P. D'Ignazi, R. Persi, *Migrazione femminile. Discriminazione e integrazione tra teoria e indagine sul campo*, Franco Angeli, Milano 2004, *Collana di Sociologia*, 470.

we, którzy pośredniczą w kontaktach między pracodawcami a pracownikami. Dla nowo przybyłych imigrantów, mających ograniczoną wiedzę na temat lokalnych realiów i praktyk, dostęp do takich sieci ułatwia odniesienie sukcesu na rynku pracy.

W ostatniej dekadzie XX wieku nastąpiło znaczące spowolnienie tempa rozwoju kraju. Wysoka inflacja (10%), korupcja i niestabilna sytuacja polityczna Włoch doprowadziły ostatecznie do recesji. Nie wpłynęło to jednak na zahamowanie imigracji, przeciwnie – stale wzrastała, w latach 1992–2000 o ok. 90 tys. osób rocznie²¹. Tę swoistą rewolucję migracyjną, która dokonała się we Włoszech, najlepiej obrazują dane ze spisów powszechnych. W 1991 roku liczba imigrantów nie przekraczała 360 tys., co stanowiło 0,6% ogółu populacji. W 2001 roku wyniosła 1 334 889, zaś podczas kolejnego spisu, w 2011 roku, uległa niemal potrojeniu. Imigrację we Włoszech zaczęto wówczas postrzegać jako zjawisko strukturalne²². Wiele czynników wpłynęło na jego intensyfikację. Z pewnością jednym z nich było rozszerzenie Unii Europejskiej w latach 2004 i 2007 oraz otwarcie rynku pracy dla obywateli nowych państw członkowskich (w największym stopniu wykorzystali tę okoliczność Rumuni, którzy od lat stanowią najliczniejszą zbiorowość cudzoziemców)²³. Pewne znaczenie miał też wzrost urodzeń w rodzinach migranckich i pojawienie się drugiego pokolenia²⁴. Kluczową kwestię stanowiły jednak okresowo ogłaszane akcje abolicyjne, pozwalające imigrantom spełniającym określone kryteria na legalizację pobytu²⁵. Szacuje się, że ok. 60% wzrostu liczby imigrantów w ostatniej dekadzie XX wieku nastąpiło właśnie w konsekwencji akcji legalizacyjnych.

Czy zaszły jakieś znaczące zmiany na rynku pracy? Chociaż statystycznie najbardziej chłonnymi sektorami zatrudnienia pozostały rolnictwo i budownictwo w przypadku mężczyzn, zaś usługi opiekuńcze i porządkowe wśród kobiet,

²¹ *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, a cura di G. Zincone, il Mulino, Bologna 2001, *Percorsi*.

²² T. Caponio, *op. cit.*, s. 445.

²³ Stali się nią w 2003 roku, wcześniej ustępowali liczebnie imigrantom z Maroka i Albanii. Centro Studi e Ricerche IDOS, *Immigrazione. Dossier Statistico 2004, XIV Rapporto*, IDOS, Roma 2004.

²⁴ W Italii obywatelstwo uzyskuje się na podstawie zasady *ius sanguinis*.

²⁵ Akcje abolicyjne (*le sanatorie*) jako stały element polityki migracyjnej państwa wprowadzała ustawa Foschiego z 1986 roku (co prawda pierwszą taką akcją przeprowadzono już w 1982 roku, ale nie mocą ustawy, a na podstawie okólnika wydanego przez ministra pracy). W kolejnych latach abolicje były przeprowadzane wielokrotnie. Każdorazowo ustawa precyzowała, jakie warunki trzeba spełnić, aby móc ubiegać się o uregulowanie swojego statusu, ale generalnie obejmowała ona zarówno te osoby, które w przeszłości wjechały do Włoch, nie mając stosownych pozwoleń, jak i te, które wjechały legalnie, ale ich pozwolenia po jakimś czasie wygasły (tzw. *overstayers*).

imigrantom udawało się znajdować zatrudnienie również w innych gałęziach usług i w przemyśle. Zaczęły tworzyć się etniczne nisze zawodowe²⁶. Marokańczycy i Senegalczycy trudnili się drobnym handlem, podejmowali również pracę w rolnictwie oraz jako niewykwalifikowani robotnicy. Egipcjanie rozwijali drobną przedsiębiorczość i przemysł restauracyjny. Chińczycy – początkowo skupieni w gastronomii – systematycznie opanowywali przemysł tekstylny²⁷. Rozwijały się ponadto przedsięwzięcia etniczne: bary, restauracje, pralnie, sklepy. W konsekwencji pojawiły się nowe formy migracji. Przykładowo kobiety formalnie przybywały w ramach łączenia rodzin, ale faktycznie podejmowały pracę w rodzinnych firmach, stając się ważnym elementem biznesowych przedsięwzięć etnicznych (dobrze przedstawia to przypadek migracji Chinek)²⁸. Rosnąca przedsiębiorczość imigrantów była konsekwencją zmiany przepisów prawnych. Do lat 90. XX wieku uprawnieni do prowadzenia własnej działalności byli wyłącznie imigranci w państwach, z którymi Włochy miały podpisaną umowę zezwalającą obywatelom włoskim na zakładanie firm w tym państwie. Ustawa z 1990 roku zmniejszyła obostrzenia, ale całkowite zniesienie klauzuli wzajemności nastąpiło dopiero na mocy ustawy Turco-Napolitano w 1998 roku. Stworzyło to imigrantom nowe możliwości zatrudnienia, a zarazem szansę awansu zawodowego i wyjścia poza wtórny sektor rynku pracy. Maria Paola Nanni widzi w aktywności biznesowej imigrantów narzędzie emancypacji i wzmacniania pozycji społecznej²⁹.

²⁶ M. I. Macioti, E. Pugliese, *op. cit.*, s. 32; G. Campani, *Gender and Migration in Italy. State of the Art*, Working Paper, nr 6 – WP4, Femipol, 6th Framework Programme of the European Commission, Firenze 2007, s. 9. Tym samym dochodzi do formowania się „specjalności etnicznych” (Albańczycy czy Rumuni w budownictwie, Filipinki w pracach porządkowych, Ukrainki, Polki, Peruwianki, Ekwadorki w opiece nad osobami starszymi, Chińczycy w handlu). To, co w opinii pracodawców i szerszej opinii publicznej jest postrzegane jako skłonność do podejmowania określonych prac, faktycznie jest efektem zbiorowych działań i istnienia sieci społecznych wśród imigrantów, a po części także stereotypów. Wydaje się, że pozwolenie na pobyt, wykształcenie czy znajomość języka znaczą mniej niż pochodzenie etniczne i fakt, do której grupy się przynależy. *Ibidem*; M. Ambrosini, *Richiesti e respinti. L'immigrazione in Italia. Come e perché*, Il Saggiatore, Milano 2010, *La Cultura*, 687.

²⁷ Przykładem chińskiej drobnej przedsiębiorczości jest rzymski Eskwilin, a przemysłu tekstylnego – tokańskie Prato. Kolejni imigranci otwierali własną działalność gospodarczą albo znajdowali zatrudnienie w firmach prowadzonych przez rodaków. Z upływem lat zwiększała się też mobilność przestrzenna chińskich imigrantów. Z wielkich miast, głównie Mediolanu, przenosili się do mniejszych miejscowości położonych na terenie całego kraju, również na południu. M. I. Macioti, E. Pugliese, *op. cit.*, s. 44.

²⁸ G. Campani, *op. cit.*, s. 151.

²⁹ M. P. Nanni, *Migranti e imprenditori. Il caso italiano*, [w:] *Rapporto Immigrazione e Imprenditoria 2014*, IDOS, Roma 2014.

Analizując wzory zatrudnienia imigrantów na przełomie XX i XXI wieku, eksperci ISTAT wyróżnili trzy zasadnicze rodzaje³⁰. Pierwszy, zwany tradycyjnym, charakteryzował się dominacją sektora produkcyjnego; główny obszar zatrudnienia imigrantów stanowił przemysł (50%), w mniejszym stopniu były to usługi domowe (ok. 30%) i rolnictwo. Występował przede wszystkim w regionach północno-wschodnich. W typie familijnym, występującym najczęściej w regionach centralnych i na południu kraju, przeważało zatrudnienie w sektorze usług domowych (50%), zaś ok. 20% osób pracowało w rolnictwie. W niektórych regionach ważnym sektorem zatrudnienia był również przemysł. Ostatni z wyróżnionych wzorów, typowy dla obszarów północno-zachodnich i określany jako pośredni, cechował się najmniejszymi różnicami w wielkości zatrudnienia między poszczególnymi sektorami. Najwięcej imigrantów podejmowało pracę w przemyśle (40%), ok. 30% wykonywało prace porządkowo-opiekuńcze, nieco ponad 20% było zatrudnionych w usługach.

Alternatywną typologię zaproponował Maurizio Ambrosini, wyodrębniając cztery modele zatrudnienia imigrantów we Włoszech³¹. Pierwszy z nich to tzw. rozproszony przemysł w północno-wschodnich regionach Włoch, wschodniej i północnej Lombardii oraz w niektórych częściach centralnej Italii (na terenie Toskanii, Marche, Umbrii i Emilii-Romanii). Ekonomia tych obszarów opiera się w głównej mierze na małej i średniej przedsiębiorczości, a imigranci zatrudnieni są na podstawie formalnych umów. Drugi typ, metropolitarny, jest charakterystyczny dla takich aglomeracji, jak Rzym czy Mediolan, i wyróżnia go dominacja zatrudnienia w różnego rodzaju usługach. W znaczącej części oferta pracy dotyczy usług domowych i jest skierowana do kobiet. Pozostałe rodzaje to prace porządkowe w przestrzeni publicznej oraz zatrudnienie w gastronomii. Model ten wyróżnia ponadto rozwój przedsiębiorczości etnicznej (masarnie sprzedające żywność halal, drobny handel, restauracje). Kolejny z wyróżnionych modeli, opisany jako „prace sezonowe” (rolnictwo i turystyka), jest charakterystyczny dla regionów południowych i wysp. Zatrudnienie następuje niejednokrotnie z pominięciem formalnych procedur, wynagrodzenia są niskie, a imigranci narażeni na różne formy wykorzystania. Wyjątek stanowi tu przemysł rybny na Sycylii, zasadniczo zmonopolizowany przez Tunezyjczyków. Ostatni model również obejmuje prace okresowe, ale spoza szarej strefy i pozwalające na większą stabilizację finansową. Ambrosini określił go mianem „prac sezonowych typowych

³⁰ Klasyfikacja opracowana przez badaczy z Instytutu Statystycznego (ISTAT) na podstawie analizy danych z Narodowego Instytutu Ubezpieczeń Społecznych (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, INPS). Zob. Caritas di Roma, *op. cit.*, s. 234-235.

³¹ M. Ambrosini, *Richiesti e respinti...*, s. 74-77.

dla regionów środkowo-północnych”. Obejmuje zatrudnienie w rolnictwie (np. zbiór owoców w Górnej Adydze) oraz w przemyśle hotelarskim i w gastronomii, głównie w miejscowościach turystycznych. Część ofert skierowana jest do robotników budowlanych i handlarzy.

Podsumowując sytuację imigrantów na włoskim rynku pracy, trzeba podkreślić, że pomimo poszerzenia możliwości zawodowych, zwłaszcza dzięki aktywności i przedsiębiorczości samych imigrantów (wykorzystywanie istniejących nisz, rozwój biznesu etnicznego), większość prac przez nich wykonywanych nadal należy do kategorii 5P: *precari, pesanti, pericolosi, poco pagati, penalizzati socialmente* (niepewnych, ciężkich, niebezpiecznych, słabo wynagradzanych i społecznie naznaczających). Współczesna imigracja do Włoch stanowi przykład typu postindustrialnego, w którym znacząca liczba imigrantów podejmuje próbę wejścia na wyraźnie podzielony rynek pracy i odnalezienia swojego miejsca w silnie zróżnicowanym i wielowarstwowym społeczeństwie³². Choć w państwach, które od wielu dekad należą do krajów przyjmujących, także zauważa się podobne zjawiska, obecnie, wraz ze zmianami na rynku pracy, coraz częściej można zaobserwować zwrot ku celowej polityce zatrudnienia, zachęcającej do przyjazdu osoby o wysokich kwalifikacjach (np. migracje menedżerskie). We Włoszech natomiast, poza nielicznymi wyjątkami (np. usługi informatyczne), brakuje tego typu zachęt.

Imigranci we Włoszech u progu trzeciej dekady XX wieku³³

Według danych ISTAT w 2018 roku liczba imigrantów, reprezentujących 174 kraje pochodzenia, wyniosła 5 144 440, co stanowi 8,5% ogółu populacji³⁴. W porównaniu do roku poprzedniego nastąpił wzrost o niecałe 2%, tj. o ok. 97 tys. osób. Nieznacznie więcej było kobiet (51,4%), przy czym w poszczególnych gru-

³² R. King, J. Andall, *The Geography and Economic Sociology of Recent Immigration to Italy*, „Modern Italy” 1999, vol. 4, nr 2; A. Colombo, G. Sciortino, *op. cit.*

³³ W podrzdziale tym korzystam z raportów: *Vita e percorsi...* oraz *Cittadini non comunitari: presenza, nuovi ingressi, e acquisizioni di cittadinanza*, *Statistiche report* (14 XI 2018) oraz statystyk, częściowo samodzielnie opracowanych, dostępnych w bazie danych ISTAT, [on-line:] <http://stradati.istat.it/#> – 16 XI 2018. Dane statystyczne zawarto w aneksie.

³⁴ Dane na 1 stycznia 2018 roku. Liczba ludności we Włoszech wynosi 60 483 973 i w stosunku do 2017 roku jest niższa o 105 tys. Największy spadek ludności zanotowano na wyspach. *Annuario Statistico Italiano 2018, Popolazione e Famiglie*, [on-line:] <https://www.istat.it/it/files//2018/12/C03.pdf> – 16 XI 2018.

pach narodowościowych występują znaczne różnice. Są zbiorowości wyraźnie sfeminizowane (ukraińska, polska, mołdawska, peruwiańska) i takie, w których zdecydowanie dominują mężczyźni (egipska, tunezyjska, bengalska). Społeczności, w których dysproporcje są nieznaczne, to głównie te, których migracja od początku miała charakter rodzinny (np. chińska, albańska). Jeśli wziąć pod uwagę wyłącznie imigrantów spoza UE, proporcje ulegną odwróceniu – przeważą mężczyźni (51,7%)³⁵.

Najliczniejszą zbiorowość wśród imigrantów stanowią obywatele państw członkowskich UE (30,4%) oraz przybysze z nienależących do wspólnoty państw środkowo-europejskich (20,4%). Znacznie mniejszy jest udział imigrantów z Afryki Północnej (12,7%). Do trzech największych zbiorowości należą rumuńska, albańska i chińska, przy czym liczebność pierwszej z nich jest ponaddwukrotnie większa niż drugiej, a jej udział w ogólnej liczbie cudzoziemców wynosi aż 23%. Generalnie 10 pierwszych pod względem wielkości grup stanowi dwie trzecie ogółu cudzoziemców. Pomędzy 2017 a 2018 rokiem zanotowano spadek liczby imigrantów z pozaunijnych państw europejskich (Albania) oraz z Afryki Północnej (Maroko), wzrosła natomiast liczba przybywających z Afryki Zachodniej oraz z Azji Środkowo-Południowej. Jeśli chodzi o państwa, wzrost ten dotyczył w szczególności Nigerii, Pakistanu, Bangladeszu i Gambii.

Populacja cudzoziemska jest demograficznie młoda (mediana wieku nie przekracza 34 lat), a udział osób w przedziale 15–39 wynosi 45%, podczas gdy w populacji włoskiej jest to niewiele ponad 26%. Z kolei udział osób w wieku poprodukcyjnym (65 lat i więcej) jest blisko dwukrotnie mniejszy w zbiorowości imigranckiej niż włoskiej.

Podobnie jak dotychczas, najwięcej imigrantów zamieszkuje regiony północne (35,8% na północnym zachodzie oraz 25,9% na północnym wschodzie). Zgodnie z tradycyjnym już wzorem osiedlenia, głównym obszarem przyciągającym jest Północ, a spośród regionów – Lombardia, stanowiąca główny region zamieszkania dla 8 z 10 najliczniejszych zbiorowości migranckich we Włoszech. Dla pozostałych dwóch grup są to Lacjum (Bengalczyki) i Wenecja Euganejska (Mołdawianie). Warta podkreślenia jest również mobilność wewnętrzna imigrantów, przy czym jest ona zależna od długości pobytu we Włoszech. Z danych ISTAT wynika, że spośród imigrantów przybyłych do Italii przed 2003 rokiem 58,3% co najmniej raz przeprowadziło się do innej gminy (w wielu przypad-

³⁵ Należy zwracać uwagę na zakres danych w raportach ISTAT, bowiem te poświęcone imigracji często nie uwzględniają obywateli państw członkowskich UE (w tym najliczniejszej zbiorowości imigracyjnej we Włoszech – rumuńskiej). Wynika to z innych przepisów dotyczących wjazdu oraz pobytu na terenie Włoch. *Cittadini non comunitari...*

kach zarazem do innego regionu). Spośród tych, którzy przyjechali między 2006 a 2008 rokiem, na zmianę gminy zamieszkania zdecydowało się 28,1%, zaś wśród przybyłych po 2008 roku – niewiele ponad 11%³⁶.

Wyraźna zmiana motywu przyjazdu nastąpiła w 2011 roku – po raz pierwszy liczba osób wjeżdżających w związku z łączeniem rodzin przewyższyła liczbę osób wjeżdżających w celach zatrudnienia. W kolejnych latach ten trend nie tylko się utrzymywał – coraz bardziej pogłębiała się różnica między liczbą pozwoleń przyznawanych w ramach obu kategorii. W 2017 roku³⁷ odsetek pozwoleń na pracę stanowił zaledwie 4,6% wszystkich wydanych zezwoleń, zaś w kategorii rodzinnej było to aż 43,2%³⁸.

Kolejna znacząca zmiana dotyczy liczby pozwoleń z powodów humanitarnych i azylu, szczególnie między 2015 a 2018 rokiem. We wcześniejszych okresach ulegała ona wahaniom, ale w okresie 2008-2014 nie przekraczała 50 tys. rocznie. Pierwszy skok nastąpił w 2011 roku, kiedy wydano 42 672 pozwoleń, czterokrotnie więcej niż w roku poprzednim, co było konsekwencją wybuchu wojny w Syrii i niepokojów w regionie. W następnych dwóch latach liczba pozwoleń w tej kategorii nie przekroczyła 23 tys., wzrastała natomiast w kolejnych (w latach 2015 i 2016 ich udział w ogólnej puli wydanych zezwoleń wyniósł odpowiednio 28,2% i 34,3%).

W 2016 roku po raz pierwszy Nigeryjczycy stanowili najliczniejszą zbiorowość, której wydano pozwolenia na pobyt. W sumie było to 20 740 osób, z czego 83,4% z powodów humanitarnych/azylu. Pozwolenia na pracę dotyczyły 11,5%, zaś niecały 1% stanowiły pozwolenia na pracę oraz studia. Kolejne miejsca przypadły „starym” grupom: albańskiej i marokańskiej – w ich przypadku dominującym motywem było łączenie rodzin. Wśród pierwszych 10 społeczności imigranckich znaleźli się również obywatele Stanów Zjednoczonych, przy czym w ich przypadku pozwolenia rozkładają się dość równomiernie: praca (często dotyczy to migracji związanych ze służbą wojskową i transferem do baz wojskowych USA we Włoszech), łączenie rodzin i studia.

Dane statystyczne potwierdzają utrwalanie się imigracji osiedleńczej; dowodzą tego pozwolenia długoterminowe oraz motyw ich wydania – najwięcej dotyczy łączenia rodzin (43,2%, spadek o dwa punkty procentowe w porównaniu z 2016 rokiem). Znacząco wzrosła liczba pozwoleń wydanych z powodów ochrony humanitarnej lub azylu – o blisko 30% w stosunku do poprzedniego roku.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Ostatnie dostępne dane.

³⁸ Statystyki te nie uwzględniają obywateli Unii Europejskiej, którzy podlegają innym regulacjom na rynku pracy.

Wśród grup, które w 2017 roku otrzymały najwięcej pozwoleń na pobyt, pierwsze trzy miejsca przypadły obywatelom Nigerii, Albanii i Maroka (podobnie jak w 2016 roku). Podobnie jak rok wcześniej, odmienne były jednak kategorie pozwoleń. W przypadku Nigeryjczyków aż 85% wydano z powodów humanitarnych/azylu, a niecałe 11% w ramach łączenia rodzin. Z kolei w przypadku Albańczyków i Marokańczyków dominowały motywy rodzinne (odpowiednio 69,8% i 86,7%). Czynniki edukacyjne odgrywały istotną rolę jedynie w przypadku przybywających z Chin (35,7%), USA (21,8%) oraz Indii (15,1%). Warto przy tym zwrócić uwagę na różnice pod względem płci. Kobiety stanowiły 48,3% osób, którym wydano pozwolenia na pobyt, były jednak w absolutnej mniejszości (14,2%), jeśli wziąć pod uwagę pozwolenia wydane z przyczyn humanitarnych. W niektórych przypadkach (np. Bangladesz, Pakistan, Senegal) ich udział nie przekracza 1,5%. Najwięcej kobiet wśród osób, które otrzymały azyl lub ochronę humanitarną, zanotowano wśród grupy ukraińskiej (61,3%) oraz nigeryjskiej, choć w tym drugim przypadku są one w mniejszości (29,9%).

Również rozkład geograficzny jest odmienny w grupie uchodźczej – głównym obszarem przyjmującym pozostaje Północ (45,6%), ale znaczący udział, dużo większy niż w przypadku imigrantów ekonomicznych, ma Południe (36,6%), będące naturalnym, pierwszym miejscem napływu. Z czasem jednak następuje dalsza migracja wewnątrz Włoch (częsta jest koncentracja w dużych miastach: Mediolanie, Rzymie, Neapolu) lub do innych państw europejskich. Jak pokazują dane, spośród osób, które przybyły do Włoch w okresie 2012–2017 i uzyskały ochronę humanitarną, na początku 2018 roku pozostało niewiele ponad 46%.

Spóźniona reakcja polityczna³⁹

Do połowy lat 80. XX wieku we Włoszech obowiązywały przepisy zawarte w Jednolitym tekście ustaw o bezpieczeństwie publicznym, zatwierdzonym dekretem królewskim z 1931 roku⁴⁰. Ustawa pochodziła więc z okresu dwudziestolecia faszystowskiego i regulowała zasady pobytu obywateli zagranicznych na teryto-

³⁹ Zagadnienia ewolucji przepisów migracyjnych we Włoszech, ze szczegółowym omówieniem poszczególnych aktów normatywnych, zob. A. Małek, *Polityka migracyjna Włoch w latach 1861-2011*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2017, *Societas*, 113.

⁴⁰ *Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza*, „Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia” 1931, nr 146 (26 VI) – Jednolity tekst ustaw o bezpieczeństwie publicznym z 18 czerwca 1931 roku zatwierdzony dekretem królewskim nr 773.

rium państwa włoskiego w kontekście bezpieczeństwa narodowego (co wynikało z ówczesnej politycznej rzeczywistości). Po II wojnie światowej, w ciągu pierwszych lat istnienia Republiki, niektóre z przepisów ustawy włączono do regulacji administracyjnych, które – mimo że nie posiadały ustawowej mocy prawnej – były jedynymi źródłami prawa w tym zakresie. Kwestie napływu imigrantów nie były przedmiotem refleksji ani działań polityków i decydentów, a obecność cudzoziemców wydawała się zjawiskiem przejściowym. Autorzy opracowania *1951-2011. Le migrazioni in Italia tra passato e futuro*⁴¹ charakteryzują ten okres braku unormowań w zakresie przepisów i polityki migracyjnej jako neutralny. Kolejną fazę, obejmującą okres od uchwalenia ustawy Foschiego w 1986 roku do połowy lat 90., określili mianem reagowania kryzysowego⁴². Przyjmowane wówczas rozwiązania były pozbawione długofalowej wizji, brakowało również skutecznych sposobów egzekwowania przepisów. Trafna jest konstatacja Alessandro Anastasio, że ustawodawca zajmował się problemem imigracji w sposób niekompletny, okazjonalny, niekonsekwentny, a przede wszystkim z opóźnieniem w stosunku do rozwoju zjawiska⁴³. Druga połowa lat 90. przyniosła pogłębienie i rozwój legislacyjny, a momentem kulminacyjnym było zatwierdzenie ustawy Turco-Napolitano w 1998 roku (w opinii wielu dającej nadzieję na wypracowanie spójnej polityki migracyjnej). Szybko jednak zarówno wśród polityków, jak i opinii publicznej ujawniły się znaczące różnice w postrzeganiu imigracji, z rosnącym poparciem dla wariantu zaostrzania prawa, co oznaczało wejście w fazę restrykcji⁴⁴. Uzupełniając zidentyfikowane przez badaczy fazy, okres decyzji le-

⁴¹ Centro Studi e Ricerche IDOS, *1951-2011. Le migrazioni in Italia tra passato e futuro*, IDOS, Roma 2012, s. 21-22.

⁴² Dosłownie: *fase dell'emergenza*. Słowo *emergenza* tłumaczy się na język polski jako „przypadek”, „wypadek”, „konieczność”, „zagrożenie”, „krytyczne położenie”. Joanna Sondel-Cedarmas, odnosząc je do kontekstów politycznego i społecznego, podaje dwa tłumaczenia: „zagrożenie” i „stan zagrożenia”. J. Sondel-Cedarmas, *Dizionario italo-polacco della terminologia politica e sociale / Włosko-polski słownik terminologii politycznej i społecznej*, Universitas, Kraków 2018, s. 92. W związku z tym, że inicjatywy ustawodawcze władz były działaniem doraźnym, reakcją na już zaistniałą sytuację, wydaje się, że sformułowanie „reagowanie kryzysowe” najlepiej oddaje sens oryginalnego określenia.

⁴³ A. Anastasi, *Pracownicy i obywatele polscy we Włoszech w kontekście najnowszych zjawisk migracyjnych*, [w:] J. R. Carby-Hall, *Sytuacja migrantów ekonomicznych z Polski i innych krajów A8 w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Program badawczy przygotowany dla Rzecznika Praw Obywatelskich Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2008, s. 203, t. 2, *Biuletyn RPO. Materiały*, nr 61. Podobnie widzi tę kwestię Luigi Mughini (L. Mughini, *Non passa lo straniero. L'Italia, gli italiani e l'immigrazione*, La Meridiana, Molfetta 2002, s. 30-31, *Libri Neri*, 1).

⁴⁴ Centro Studi e Ricerche IDOS, *1951-2011...*, s. 21-22. Efektem polityki zaostrzania przepisów jest ustawa Bossi-Fini z 2002 roku.

gislacyjnych po 2009 roku można by nazwać fazą postępujących restrykcji z elementami zarządzania kryzysowego⁴⁵.

W powszechnej ocenie naukowców i ekspertów włoską politykę imigracyjną cechują: brak spójności, niestabilność działań⁴⁶, uczynienie z akcji abolicyjnych głównego instrumentu radzenia sobie z zatrudnieniem w szarej strefie, skłonności do reagowania w sytuacji kryzysowej, a nie poprzez „poważne, strukturalne interwencje”⁴⁷. Generalnie proces tworzenia polityki imigracyjnej był spóźniony w stosunku do zjawiska imigracji; ustawodawcy „przespali” moment przejścia państwa od kraju emigracji do kraju imigracji, a przedłużający się okres braku rozwiązań legislacyjnych sprawił, że kiedy wreszcie podjęto działania, przybrały one postać naprawczą i łagodzącą, ale bez przemyślanej, spójnej wizji zarządzania imigracją. Niektórzy autorzy dowodzą wręcz, że cały okres między rokiem 1926 a 1990 czy nawet 1998 należałoby uznać za „legislacyjnie pusty”⁴⁸. Choć to ostatnie stwierdzenie wydaje się nadmiernie krytyczne i nieoddające realiów (wszak przepisy, choć niedoskonałe, ogłaszano), to takie niefrasobliwe podejście władz powodowało, że polityka migracyjna Włoch zyskała etykietkę polityki *ad hoc*, której jedyną stałą są, paradoksalnie, abolicje⁴⁹. Wydaje się zresztą, że i ten instrument przestaje być wykorzystywany, zważywszy na fakt, że ostatnia abolicja została przeprowadzona w 2009 roku i miała ograniczony zakres. Trzy lata później dekretem ustawodawczym umożliwiono pracodawcom uregulowanie statusu prawnego zatrudnionych pracowników imigranckich⁵⁰. W mediach pisano i mówiono o kolejnej abolicji lub *quasi*-abolicji, podobnie decyzję rządu określali politycy z partii opozycyjnych. Zarzut ten został podniesiony m.in. przez posła Ligi Północnej Lukę Rodolfo Paoliniego podczas posiedzenia Parlamentu. W odpowiedzi minister współpracy międzynarodowej i integracji Andrea Riccardi wyjaśnił, że przyjęte rozwiązanie nie jest abolicją, ale mechanizmem

⁴⁵ Ustawa Maroniego z 2009 roku (tzw. pakiet bezpieczeństwa); dekret Minniti–Orlando z 2017 roku; dekret z mocą ustawy o imigracji i bezpieczeństwie z 2018 roku (tzw. dekret Salvini).

⁴⁶ E. Codini, *Dieci anni di legislazione*, [w:] *Decimo Rapporto sulle migrazioni 2004. Dieci anni di immigrazione in Italia*, Franco Angeli, Milano 2005, s. 61, *Collana ISMU*, 0009.

⁴⁷ S. Allievi, G. Dalla Zuanna, *Tutto quello che non vi hanno mai detto sull’immigrazione*, Laterza, Roma 2016, *Saggi Tascabili Laterza*, 417.

⁴⁸ L. Mughini, *op. cit.*, s. 30. Niejako wbrew tej opinii Macioti i Pugliese uważają okres od połowy lat 80. do początku lat 90. za czas „intensywnej aktywności legislacyjnej w zakresie imigracji”. I. Macioti, E. Pugliese, *op. cit.*, s. 98.

⁴⁹ Por. M. Ambrosini, *Fighting Discrimination and Exclusion: Civil Society and Immigration Policies in Italy*, „Migration Letters” 2013, vol. 10, nr 3, s. 314.

⁵⁰ *Decreto legislativo 16 luglio 2012, n. 109*, „Gazzetta Ufficiale Serie Generale” 2012, nr 172 (25 VII).

służącym uniknięciu przez pracodawców sankcji poprzez przyznanie się do popełnienia czynu niezgodnego z prawem i przywróceniu stanu właściwego (w tym przypadku zatrudnienia imigranckiego pracownika zgodnie z przepisami prawa). Jest to zatem wykorzystanie szczególnej instytucji prawa karnego, jaką jest „czynny żal” (*ravvedimento operoso*). Riccardi dodał również, że „ostanią abolicję przeprowadził w 2009 roku minister spraw wewnętrznych”⁵¹. Nawiązał tym samym do decyzji Roberta Maroniego, członka Ligi Północnej, ministra w rządzie Silvia Berlusconi.

Zmiany priorytetów będące pochodną zawirowań na scenie politycznej (kolejne rządy, nowe koalicje) i poleganie głównie na abolicjach lub doraźnych działaniach, które z definicji powinny być wyjątkiem, sprawiają, że włoska polityka imigracyjna pozostaje polityką reagowania *ex post* i działań naprawczych. Mimo że kwestia imigracji jest jednym z głównych tematów kolejnych kampanii wyborczych (zarówno w wyborach parlamentarnych, jak i samorządowych), nie staje się przedmiotem debat mających na celu osiągnięcie porozumienia i sformułowanie doktryny migracyjnej; jest jedynie wykorzystywana jako narzędzie w walce politycznej. Istotnym problemem w ostatnich latach stała się ponadto koncentracja niemal wyłącznie na tzw. kryzysie uchodźczym i migracyjnym, a w konsekwencji przeorientowanie uwagi decydentów na politykę azylową. Jak zauważa Ferruccio Pastore, odwrócenie uwagi od zarządzania „normalną” imigracją staje się coraz bardziej niepokojące, tym bardziej że prowadzi do utrwalania przestarzałego i nieefektywnego systemu⁵².

Uchwalane w ostatnich kilku latach we Włoszech przepisy dotyczą przede wszystkim kwestii związanych z napływem uchodźców i prób stworzenia odpowiednich struktur przyjęć. Niejako w tle pozostają inne wyzwania, takie jak tocząca się od lat dyskusja nad prawami drugiego pokolenia imigrantów, w szczególności związanymi z dostępem do obywatelstwa.

Ustawa, której nie ma

Na początku ostatniej dekady XX wieku politycy toczyli spory nie tylko na temat samego napływu imigrantów, lecz także w kwestiach związanych z obywa-

⁵¹ *Resoconto stenografico dell'Assemblea Seduta n. 675 di mercoledì 1 agosto 2012*, [on-line:] <https://leg16.camera.it/410?idSeduta=0675&tipo=stenografico> – 13 XI 2019.

⁵² F. Pastore, *Zombie policy. Politiche migratorie inefficienti tra inerzia politica e illegalità*, „il Mulino” 2016, nr 4, s. 593.

telstwem. Italia jako państwo o silnej tradycji emigracyjnej i licznej diasporze dążyła i dąży do podtrzymania relacji z Włochami za granicą⁵³. Tym samym przepisy wyrastają z przekonania o znaczeniu wspólnych więzów, ciągłości etnicznej i kulturowej oraz zasadzają się na dwóch fundamentalnych założeniach: zasadzie prawa krwi (*ius sanguinis*) oraz możliwości odzyskania utraconego obywatelstwa⁵⁴. Zgodnie z przepisami obywatelstwo włoskie nadawane jest dziecku, jeśli przynajmniej jedno z jego rodziców jest obywatelem Włoch. Dzieci imigrantów niebędących obywatelami Włoch, nawet jeśli są urodzone i wychowane we Włoszech, nie nabywają automatycznie praw obywatelskich. Na mocy ustawy przyjętej w 1992 roku⁵⁵ wprowadzono jednak elementy *ius soli* (prawo ziemi): o nadanie obywatelstwa włoskiego mają prawo ubiegać się osoby urodzone na terenie Italii i nieprzerwanie w niej mieszkające, na podstawie deklaracji, złożonej nie wcześniej niż po ukończeniu 18. roku życia, ale przed ukończeniem 19. Tym samym w okresie między osiągnięciem pełnoletności a pozytywnym rozpatrzeniem wniosku o nadanie obywatelstwa dziecko imigrantów, które do tej pory cieszyło się takimi samymi prawami i obowiązkami jak rówieśnicy, staje się w świetle prawa Innym, wykluczonym z pewnych przywilejów, choćby możliwości głosowania w wyborach⁵⁶. Należy przy tym podkreślić, że liczba drugiego pokolenia imigrantów systematycznie rośnie. Według danych ISTAT na dzień 1 stycznia 2016 roku liczba nieletnich cudzoziemców we Włoszech wyniosła 1 mln i w większości były to dzieci urodzone we Włoszech. Nie dziwi zatem, że ustawa uchodzi za nieadekwatną wobec współczesnej rzeczywistości migracyjnej państwa i utrudniającą efektywny proces integracji⁵⁷. Sytuacja jest o tyle kuriozalna, że potomkowie włoskich emigrantów, nawet jeśli nigdy nie byli w kraju rodziców i z Półwyspem Apenińskim wiążą ich tylko rodzinne wspomnienia, mają prawo do włoskiego obywatelstwa i wszystkich związanych z nim przywilejów, zaś dzieciom wychowanym we Włoszech, które nie znają kraju pochodzenia rodziców lub znają go bardzo słabo, a swoją przyszłość wiążą z Italią, tego prawa się odmawia lub przynajmniej utrudnia jego uzyskanie.

W Italii od blisko dekady toczy się dyskusja nad koniecznością nowelizacji prawa i przyjęcia zasady *ius soli* w przypadku drugiego pokolenia, nazywanego

⁵³ Por. E. Colombo, L. Domaneschi, Ch. Marchetti, *Una nuova generazione di Italiani. L'idea di cittadinanza tra i giovani figli di immigrati*, Franco Angeli, Milano 2009, s. 30, *Collana di Sociologia*, 650.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 31.

⁵⁵ *Legge 5 febbraio 1992, n. 91, „Nuove norme sulla cittadinanza”*, „Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana” 1992, nr 38 (15 II).

⁵⁶ E. Codini, *op. cit.*, s. 71.

⁵⁷ *Ibidem*.

„nowymi Włochami” (*nuovi Italiani*) lub „rzeczywistymi Włochami” (*italiani di fatto*)⁵⁸, ale perspektywa wprowadzenia poprawek w tym zakresie, do niedawna zdawałoby się bliższa urzeczywistnieniu, ponownie zaczyna się oddalać.

Nastroje społeczne

Nie można w tym omówieniu pominąć nastrojów opinii publicznej, która w ostatnich latach staje się coraz mniej przychylna polityce otwartych drzwi, a imigrację postrzega w kategoriach zagrożenia bezpieczeństwa. Te dwie kwestie: bezpieczeństwo i imigracja zaczynają być coraz ściślej ze sobą powiązane. Jaki był stosunek Włochów do imigrantów na przestrzeni lat? Według sondażu przeprowadzonego w 1999 roku 48,3% ankietowanych Włochów dostrzegało w tworzącym się społeczeństwie wielokulturowym ryzyko konfliktów, zaś 41,8% uważało, że imigracja przyniesie pozytywne efekty⁵⁹. Z kolei przeprowadzone w podobnym okresie badanie CNEL (*L'agenda degli italiani*) wykazało, że 63% ankietowanych było zaniepokojonych rosnącym napływem cudzoziemców do Włoch i uważało, że imigranci stanowią zagrożenie dla porządku publicznego oraz konkurencję na rynku pracy. Wśród najpoważniejszych zdaniami respondentów kwestii społecznych i obaw imigracja znalazła się na czwartym miejscu (poprzedziły ją: utrata pracy, przestępczość, dostęp do służby zdrowia)⁶⁰.

Kilkanaście lat później na podobne pytania Włosi odpowiadają nieco inaczej. Według badań Eurobarometru przeprowadzonych jesienią 2016 roku⁶¹ imigrację jako podstawową kwestię społeczną wskazało 42% włoskich respondentów, większe obawy budziło jedynie bezrobocie (47% wskazań). Można wnosić, że pogłębiający się kryzys migracyjny miał wpływ na postawę badanych wobec imigrantów, bowiem w maju tego samego roku imigrację wskazało znacznie mniej respondentów – 28%. Włosi manifestują przy tym negatywne postawy zarówno wobec imigrantów zarobkowych, jak i uchodźców uciekających z obszarów

⁵⁸ Więcej na temat integracji drugiego pokolenia we Włoszech zob. K. Golemo, *G2 – pokolenie „nowych Włochów” pomiędzy kulturami*, [w:] *Włochy wielokulturowe. Regionalizmy, mniejszości, migracje*, red. eadem, Księgarnia Akademicka, Kraków 2013, s. 207-228, *Societas*, 72.

⁵⁹ *I confni della società multi-etnica*, [w:] *Caritas di Roma, op. cit.*, s. 216.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 217.

⁶¹ Badania sondażowe prowadzone na zlecenie Parlamentu Europejskiego. Eurobarometro Standard 86, Rapporto nazionale, Opinione pubblica nell'Unione Europea, Autunno 2016, [on-line:] <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2137> – 18 II 2018.

ogarniętych wojną. Mieszkańcy Italii są podzieleni również w kwestii udzielania pomocy uchodźcom: 49% uważa, że nie należy pomagać, 42% jest przeciwnego zdania. To lokuje Włochy wśród państw najbardziej niechętnych uchodźcom. Co ciekawe, Włosi są też znacznie bardziej niż inni mieszkańcy Europy niechętni imigracji z państw członkowskich. Negatywną opinię wyraziło 51% respondentów, pozytywną 42% – o 10 punktów procentowych więcej, niż wynosi średnia odpowiedzi respondentów ze wszystkich państw unijnych. Włosi domagają się ponadto bardziej skutecznych i surowszych narzędzi zwalczania nielegalnej imigracji – takiego zdania jest 87% respondentów.

Kryzys migracyjny podzielił społeczeństwo. W różnych regionach Włoch organizowano marsze solidarności z uchodźcami, w akcje pomocowe włączały się Kościół i organizacje pozarządowe (tradycyjnie już główni aktorzy działań na rzecz migrantów), ale znaczące poparcie zyskiwały także demonstracje przeciwników polityki otwartych drzwi, którzy domagali się zaostrzenia przepisów (szczególnie wobec nielegalnej imigracji) oraz zwiększenia kontroli i walki z przemytnikami. Dowodzono, że niekontrolowana imigracja stanowi obciążenie finansowe dla państwa, które jednocześnie nie jest w stanie w wystarczającym stopniu zagwarantować bezpieczeństwa socjalnego swoim obywatelom. Zwracano przy tym uwagę, że do Włoch nie docierają uchodźcy będący ofiarami wojny w Syrii (ci kierowali się szlakiem bałkańskim do Grecji), ale przede wszystkim Afrykańczycy, których z ich własnych krajów wypychają nędza, brak perspektyw, konflikty i napięcia polityczne. Kryzys migracyjny, którego doświadczają Włosi, może też okazać się trwalszy, tym bardziej że Afryka jest kontynentem, z którego emigracja – w wyniku zachodzących tam procesów modernizacyjnych – będzie się nasilać, a nie słabnąć.

Zakończenie

Według spisu powszechnego przeprowadzonego we Włoszech w 1971 roku liczba cudzoziemców wynosiła 121 116. Dekadę później było to 210 937, a w 1991 roku – 356 159. W ciągu kolejnych 10 lat nastąpił skokowy, blisko czterokrotny wzrost liczby imigrantów: w oficjalnych wynikach spisu z 2001 roku pojawiła się liczba 1 334 889. W 2011 roku było ich już 4 029 145, a na początku 2018 roku 5 144 440⁶². W 1971 roku na 1000 mieszkańców przypadało zaledwie

⁶² *La popolazione straniera censita in Italia dal 1971 al 2011*, [w:] *Dossier Statistico Immigrazione 2012*, IDOS, Roma 2012, s. 88.

2,2 cudzoziemca, o tyle w latach 2001 i 2011 wartości te wyniosły odpowiednio 23,4 oraz 65⁶³. Wynikało to zarówno z gwałtownie rosnącej liczby imigrantów, jak i słabej dynamiki populacji włoskiej. Należy przy tym pamiętać o wyraźnych różnicach między wskaźnikami w poszczególnych obszarach i regionach kraju. W 2011 roku najwyższy udział cudzoziemców odnotowano na północnym wschodzie Włoch (93 na 1000 osób), nieco mniej na północnym zachodzie (87,4) i w centrum (79), najmniej zaś na południu (25) i na wyspach (21,9). Spośród regionów najwyższe wskaźniki miały Emilia-Romania (101,2), Umbria i Lombardia, najmniejszy udział imigrantów występuje zaś na Sardynii oraz w Apulii (w obu przypadkach poniżej 20)⁶⁴.

Dane spisowe pozwalają zaobserwować dynamikę zmian i trendy w wyborze regionów osiedlania się imigrantów. Od 1971 roku Lombardia nieprzerwanie ma największą liczbę imigrantów. Co więcej, liczba ta (prawie 931 tys. według spisu z 2011 roku) jest dwukrotnie większa niż w drugim pod względem liczby imigrantów regionie (Wenecja Euganejska – nieco ponad 446 tys.). Na zbliżonym poziomie utrzymuje się też udział imigrantów zamieszkujących Lombardię w ogóle populacji migranckiej (w 1971 roku wyniósł 22,8%, w 1991 – 21,7%, w 2011 – 24,1%). Przez blisko trzy dekady drugim najliczniej zamieszkiwanym przez imigrantów regionem było Lacjum, ale dane ze spisu z 2001 roku wskazały, że zostało ono „pokonane” przez Wenecję Euganejską, a w 2011 roku również przez Emilię-Romanię. Malejące znaczenie Lacjum w wyborach imigrantów obrazują dane – w 1971 roku blisko 23% imigrantów mieszkało w Lacjum, w 1991 roku niewiele ponad 17%, zaś w 2011 – tylko 10%. Potwierdza się zatem dominacja północnych i środkowych Włoch jako głównego miejsca napływu imigrantów (w sumie obszary te zamieszkuje prawie 84% imigrantów).

Jednocześnie badacze podkreślają, że gwałtownemu wzrostowi liczby imigrantów w ostatnich latach nie towarzyszy wzrost gospodarczy, dwukrotnie natomiast w okresie 2001-2011 nastąpiło załamanie rynku i kryzys ekonomiczny. Tego rodzaju dysproporcja nie wystąpiła w żadnym z innych wysoko rozwiniętych państw; w Wielkiej Brytanii i w Hiszpanii, gdzie intensywność napływu imigrantów była porównywalna, PKB wzrastało, a okresowe załamania rynku nie były tak dotkliwe, jak we Włoszech⁶⁵. Wyjaśnienia takiego stanu rzeczy naukowcy szukają w modelu migracji *low cost*, oznaczającym napływ imigrantów słabo

⁶³ *Ibidem*, s. 86.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 88.

⁶⁵ F. Pastore, E. Salis, C. Villosio, *L'Italia e l'Immigrazione low cost: fine di un ciclo?*, „Mondo Migranti” 2013, nr 1, s. 151; G. Fullin, E. Reyneri, *Introduzione. Gli immigrati in un mercato del lavoro in crisi: il caso italiano in prospettiva comparata*, „Mondo Migranti” 2013, nr 1, s. 27.

wykwalfikowanych, o niskim kapitale ludzkim, którzy lokują się w sektorach rynku wtórnego. Imigranci o wyższych kwalifikacjach również mają niewielkie szanse na znalezienie pracy odpowiadającej ich wykształceniu i umiejętnościom i w konsekwencji podejmują prace odrzucane przez rodzimych pracowników (imigranci stanowią 16% robotników, a zaledwie 1% urzędników i kadry zarządzającej). Taki model pozwala włoskiej gospodarce na znaczne oszczędności, ale jednocześnie przynosi niewiele korzyści⁶⁶. Jak podkreślają Ferruccio Pastore, Ester Salis i Claudia Villosio, długotrwały wzrost ekonomiczny jest sprzężony z napływem wykwalifikowanych imigrantów. Jeśli umiejętności ludności napływowej będą wyższe niż przeciętne kwalifikacje i wykształcenie ludności rodzimej, to nastąpi wzrost kapitału ludzkiego, co z kolei przełoży się na innowacje i rozwój gospodarczy⁶⁷.

Wyzwaniem są trudne do pokonania sprzeczności. Oczekiwania społeczne niekoniecznie są spójne z potrzebami gospodarki. Remedium na upolitycznianie migracji oraz propozycja skutecznego nią zarządzania Guido Bolaffi widzi w precyzyjnym podziale kompetencji. Państwo winno posiadać monopol na tworzenie norm, pozostałe aspekty powinny podlegać mechanizmom rynkowym. Nie można przy tym pomijać pozostałych podmiotów, takich jak władze regionalne, przedstawiciele pracodawców i administracja państwowa⁶⁸. Niepokoje i zmieniające się nastroje społeczne nie sprzyjają tworzeniu długofalowej polityki migracyjnej. To rozdarcie i sprzeczność między otwartością niektórych sektorów a niechęcią czy zamknięciem manifestowanym przez opinię publiczną dobrze podsumowuje stwierdzenie Bolaffiego dotyczące imigrantów: „Chce ich ekonomia, ale nie społeczeństwo”⁶⁹.

⁶⁶ F. Pastore, E. Salis, C. Villosio, *op. cit.*, s. 152.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 153-155.

⁶⁸ *Ibidem*, s. 128-129.

⁶⁹ G. Bolaffi, *I confini del patto. Il governo dell'immigrazione in Italia*, Einaudi, Torino 2001, s. 61, Struzzi, 532.

Aneks

Tabela 1. Imigranci według miejsca pochodzenia, 10 najliczniejszych zbiorowości (stan na 1 I 2018)

Państwo pochodzenia	Liczba imigrantów	Mężczyźni	Kobiety
Ogółem we Włoszech	5 144 440	2 471 722	2 672 718
Rumunia	1 190 091	505 961	684 130
Albania	440 465	225 103	215 362
Maroko	416 531	221 932	194 599
Chiny	290 681	146 450	144 231
Ukraina	237 047	52 267	184 780
Filipiny	167 859	72 599	95 260
Indie	151 791	89 749	62 042
Bangladesz	131 967	96 424	35 543
Mołdawia	131 814	44 309	87 505
Egipt	119 513	80 394	39 119

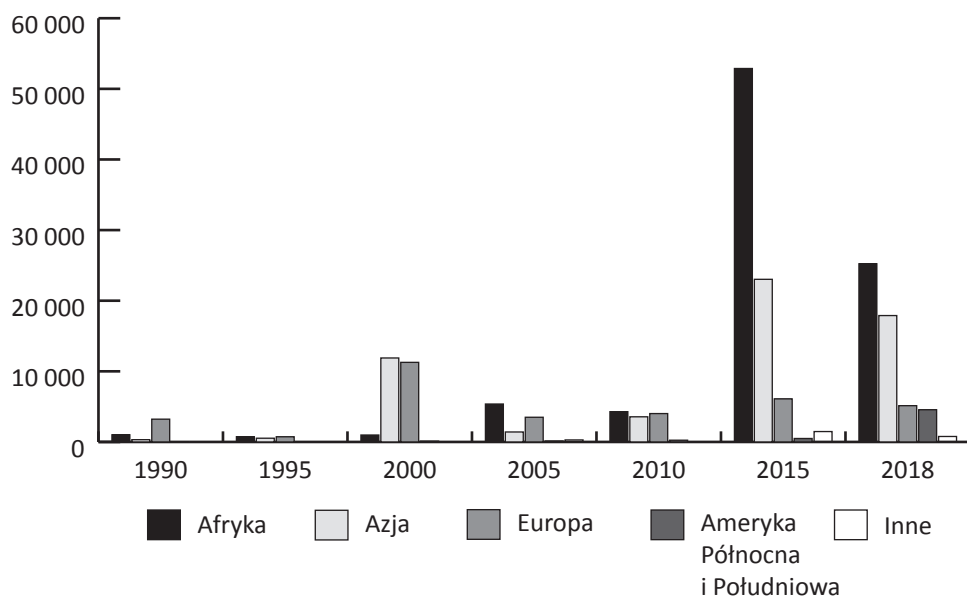
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ISTAT – *Permessi di soggiorno dei cittadini non comunitari*, [on-line:] http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_PERM_SOGGI# – 15 X 2018.

Tabela 2. Imigranci na poszczególnych obszarach (stan na 1 I 2018)

Obszar	Liczba imigrantów	Mężczyźni	Kobiety
Północny Zachód	1 727 178	833 793	893 385
Północny Wschód	1 225 466	576 545	648 921
Centrum	1 319 692	624 634	695 058
Południe	624 866	309 221	315 645
Wyspy	247 238	127 529	119 709

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ISTAT – *Permessi di soggiorno dei cittadini non comunitari*, [on-line:] http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_PERM_SOGGI# – 15 X 2018.

Rysunek 1. Roczny napływ imigrantów z podziałem na kontynenty



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ISTAT – *Permessi di soggiorno dei cittadini non comunitari*, [on-line:] http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_PERM_SOGGI# – 15 X 2018.